Die Entwicklung der bernischen Volksrechte 1846–1869

Inaugural-Dissertation

der Philosophischen Fakultät I
der Universität Bern
zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

KURT WIDMEIER
von Wetzikon

Ernst Lang, Zürich 2 - 1942

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547623_0025

Die Entwicklung der bernischen Volksrechte 1846–1869

Inaugural-Dissertation

der Philosophischen Fakultät I
der Universität Bern
zur Erlangung der Doktorwürde

vorgelegt von

KURT WIDMEIER
von Wetzikon

Ernst Lang, Zürich 2 - 1942

Von der Philosophischen Fakultät I auf Antrag des Herrn Prof. Dr. R. Feller angenommen.

Bern, den 4. Dezember 1941.

Der Dekan: Prof. Dr. W. Näf.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Nationalrat Rudolf Brunner
geboren 1827 in Bern, gestorben 1894 daselbst.

Meiner Mutter

INHALT.

Seite

Geleitwort 6

I. Teil: Vorgeschichte.

Die Entwicklung der schweizerischen Volksrechte bis 1846 unter besonderer Berücksichtigung Berns 7

1. Kapitel: Volksrechte der alten Eidgenossenschaft 7
2. Kapitel: Revolution und Restauration 12
3. Kapitel: Die Regeneration 17

II. Teil: Neubau.

Die Verfassungsrevision von 1846 23

1. Kapitel: Das Entstehen der neuen Verfassung und ihr Aufbau . . 23
2. Kapitel: Die Volksrechte 23

III. Teil: Erste Versuche mit den neuen Volksrechten.

Unter der Verfassung von 1846 bis zum Anfang der demokratischen Bewegung 43

1. Kapitel: Die Freischarenregierung und der Umschwung von 1850 . 43
2. Kapitel: Die Idee der Landratsverfassung 47
3. Kapitel: Die Befragungen der Bezirksabgeordnetenversammlungen . 54
4. Kapitel: Der Abberufungskampf: A. Die Ursachen 57
   B. Die Agitation 62
   C. Der Ausgang 77

IV. Teil: Anlauf.

Die ersten Versuche zur Einführung des Referendums 85

1. Kapitel: Die Erstarrung des Liberalismus und die Forderung nach erweiterten Volksrechten 85
2. Kapitel: Der Aarbergersturm 94
3. Kapitel: Die Verfassungsrevision in Basel-Land und die Referendumsdebatte von 1864 105

V. Teil: Umbau.

Der Uebergang des Kantons Bern zur reinen Demokratie 123

1. Kapitel: Die Junge Schule 123
2. Kapitel: Rudolf Brunner: »Vor den Wahlen« 131
3. Kapitel: Die Großratswahlen von 1866 140
4. Kapitel: Die Besprechungen im Vereine der Liberalen Berns . . 153
5. Kapitel: Referendum oder Veto? 168

VI. Teil: Schlußbetrachtungen. 210

Anhang 221

Quellen und Literatur 225

Quellennachweise 229

Curriculum vitae 236

GELEITWORT.

Die vorliegende Arbeit wurde begonnen, als die russischen Kolonnen gegen das heldenhafte Finnland anstürmten, und in den Tagen ihrer Vollendung griffen die Griechen zu den Waffen, um sich des italienischen Angreifers zu erwehren.

Gegenwärtig liegt die Demokratie des 19. Jahrhunderts in einer furchtbaren Krise. Schon ertönen auch bei uns, die wir unerklärlicherweise und nur zum Teil aus eigenem Verdienst, von den Schrecknissen des Krieges höchstens gestreift wurden, die Stimmen von Unglückspropheten, denen unsere altehrwürdige Konstitution des Bundesstaates mitten im totalitären Europa Anstoß zu erregen scheint und die so rasch als möglich den Anschluß an jene neuesten Einrichtungen fordern, ungeachtet des jahrhundertealten organischen Wachstums unserer Staatsform und ohne Rücksicht auf die Erfahrungstatsache, daß eine aufgepfropfte Verfassung nie von langer Dauer sein kann.

Auch die Demokratie ist voll leistungsfähig, wenn der aufrichtige Wille aller Bürger zum Opfer vorhanden ist und eine tatkräftige Regierung sich weder vor klingenden Namen noch vor der Macht der Finanzen scheut, dafür aber entschlossen, wenn nötig sogar rücksichtslos, allen staatsgefährlichen Elementen den Kampf ansagt. Unsere bisherige Schwäche lag nicht an der Kleinheit von Land und Armee, nicht an der Form der Demokratie, sondern an einer gewissen gleichgültig-defaitistischen Einstellung der Zivilbevölkerung. Erst das pulsierende Leben, die moralische Stärke halten ja doch die Form lebendig. An dieser Stelle, nicht an der Verfassung, muß der kompromißlose und harte Zugriff von oben her einsetzen. Die Demokratie ist in Gefahr. Tragen wir Sorge zu ihr. Sind wir dazu außerstande, dann sind wir reif für das Stahlbad der Diktatur, das unsere verwöhnten Bürger höchst unangenehm aufschrecken würde.

Das Entstehen der demokratischen Verfassung innerhalb des kleinen Raumes des Kantons Bern war für mich in der gegenwärtigen Zeit, wo die Meinungen so hart aufeinander prallen, besonders reizvoll, weil sich dabei die Mühen und Kämpfe um die gerechteste aller Staatsformen eindrucksvoll abzeichnen.

I. TEIL:

Vorgeschichte.

Die Entwicklung der schweizerischen Volksrechte bis 1846 unter besonderer Berücksichtigung Berns.

1. Kapitel:

Volksrechte der alten Eidgenossenschaft.

Die Volksrechte bestanden schon am Anfang der schweizerischen *Eidgenossenschaft*. In diesen alten Freistaaten gab sich seit dem dreizehnten und vierzehnten Jahrhundert die freie Volksgenossenschaft in der Landsgemeinde ihre Gesetze. Die Entstehung der Landsgemeinde aber war eine Fortbildung der germanischen zur schweizerischen Volksfreiheit. Diese Institution, die beste Verkörperung der Demokratie, gab jedem ehrenhaften Bürger gleiche Rechte. Jeder Genosse oder eine Anzahl von Genossen konnten einen Antrag stellen, und der Entscheid der Mehrheit war für die Minderheit verbindlich. Auf diese Weise wurden der Staatshaushalt bereinigt, die Beamten gewählt, die Gesetze beraten und angenommen. Alle souveränen Rechte waren unveräußerlich beim Volke.

Eine andere Organisation erfuhr die Volksgesetzgebung in *ausgedehnten* schweizerischen Gemeinwesen, wo wegen der Größe des Gebietes die gemeinsame Beratung an einem Platze unmöglich war.

In der Geschichte der *Republik Bern* begegnen wir sehr zahlreichen *Volksbefragungen*, die wir heute teilweise als fakultatives Referendum bezeichneten. Bern ließ seiner Bevölkerung überhaupt Sonderrechte und Selbstverwaltung in den Gemeinden, die »erste politische Schulung des Berners vom Lande«[1]. Die Volksbefragungen nahmen ihren Anfang um die Mitte des fünfzehnten Jahrhunderts, als die Stadt Bern im alten Zürichkrieg (arg in Schulden geratend), vom Volke große Opfer forderte. Als rettendes Mittel kam nur die zeitliche Einführung einer Kopfsteuer in Frage. Da jedoch die Berechtigung dazu nicht aus den königlichen Privilegien der Stadt hergeleitet werden konnte, dieselbe also besorgen mußte, bei vielen Gemeinden kraft der alten Freiheiten, die sie anerkannt und beschworen hatten, auf Widerstand zu stoßen, entschloß sie sich, die Sach-

lage dem Volke offen vorzulegen und es um gutwillige Verabfolgung dieser Steuer anzurufen, bis die Schulden getilgt wären. Dieser erste Volksentscheid von 1449 war ein allseits annehmender[2]. Auch 1471 fragte die Regierung das Volk um die Zustimmung für eine allgemeine Landessteuer. Der Staat Bern fand eben, daß in wichtigen Angelegenheiten des öffentlichen Wohls diejenigen auch um ihre Meinung gefragt werden müßten, welche dafür zu steuern oder sonst persönliche Leistungen zu tragen hätten[3]. Doch hatte die Form dieser Volksbefragung zuerst meist einen repräsentativen Charakter, denn sie bestand darin, daß die Regierung *Boten der Volksgemeinde* einberief, um mit ihnen Rates zu pflegen. Demgegenüber erlangte die Institution eines wirklichen Referendums hauptsächlich in den Kriegen und Glaubensstürmen des sechzehnten Jahrhunderts große Bedeutung. Damals wurden die wichtigsten Entscheide getroffen über Maßregeln gegen das Söldnerwesen, über Bündnisse mit auswärtigen Staaten, über das Coelibat der Geistlichen, die verschiedenen Glaubensmandate, die Eroberung der Waadt, die Verteidigung der Reformation, die Haltung im Bauernkrieg.

Es gab drei *Arten der Volkseinvernahme:*[4]

I. Durch *Botschaften von Stadt und Land, die zur Mitberatung nach Bern berufen wurden.* In der Regel hatte jedes Amt oder Gericht zwei Boten zu senden, die auf dem Rathause ihre Aufträge eröffneten. Unangefragt blieb einzig die Hauptstadt selbst, da sie im Rate schon genügend vertreten war.

II. Durch *Beschlüsse der Volksgemeinden, unter der Leitung von Ratsboten* abgehalten. Die Stimmgebung fand im Freien an den Ding- und Malstätten jedes Amtsbezirkes statt. Alle Männer, gewöhnlich schon »von 14 Jahren uf«, nahmen teil, und die Ratsboten waren angewiesen, Nachschau zu halten, ob kein Stimmfähiger fehle. Die Abstimmung geschah durch Sezession auf den Ruf: »Wer unsern Herrn und Oberen in oberlüterten Gestalten gehorsam sein will, der stande still; wer aber das nit tun will, der stande an ein Ort« (trete seitwärts), oder es wurden die Hände der Bejahenden und Verneinenden gezählt. Für den ganzen bernischen Staat ermittelte man alsdann das Resultat durch Ausscheidung der Ergebnisse aller Aemter, wobei die Stimme jedes Amtes, es mochte hundert oder tausend Männer zählen, gleich viel galt. Daraus folgt, daß eine Minderheit von Bürgern die Mehrheit überstimmen konnte, was auch bisweilen geschah.

III. Durch Einholen dieser Entscheide *ohne Mitwirkung der Ratsboten.* In diesem Falle machte ein ausführliches Schreiben »Stadt

und Land« mit dem Gegenstand der Beratung und der Ansicht der Regierung bekannt und setzte einen Termin fest für den Eingang der Antworten. Jeder Amtmann ließ nun in seiner Gemeinde den Beschluß festlegen und in einem Briefe an den Rat senden. Je nach seinem Inhalte wurde er der Wagschale der einen oder andern Meinung zugeteilt.

»Diese Volksbefragungen brachten den Staat auch dem Geringen nahe[5].« Ein Aktenstück vom Jahre 1490 bezeichnet sie als altes Herkommen, das 1513 anläßlich der Stillung eines Aufruhrs nach der Schlacht von Novara feierlich bestätigt wurde[6]. Einige Tausend Unzufriedene hatten in Köniz einen Aufstand angezettelt und die Regierung an einem Rechtstag in Bern zur Verpflichtung genötigt, keine Bündnisse mehr zu schließen ohne Rat und Teilnahme des Volkes.

Die Volksbefragungen schwanden aber allmählich, als die Stadt Bern, durch die Eroberung und Protestantisierung der Waadt stark genug geworden, ein Recht zu konfiszieren begann, welches das Volk, enttäuscht über die Auswirkungen der Reformation, die zwar die Genehmigung der Außenpolitik durch das Volk bestätigt, aber keineswegs zur ersehnten Abschaffung von Zinsen und Zehnten geführt hatte, gegen ihre immer deutlicher hervortretenden Zentralisationsabsichten hätte kehren können. So machte man 1590 der Stadt den Vorwurf, »wider Brief und Siegel« vier Kriege ohne Befragung des Volkes unternommen zu haben. Nach dem Mißerfolge des savoyischen Krieges von 1589 und den damit verbundenen Kriegslasten entschloß sich die Regierung jedoch, den Frieden von Nyon dem Volke zu unterbreiten, das ihn, eine Ehrenrettung Berns, auch prompt verwarf[7]. Das Mißtrauen der Landbevölkerung gegen jede Verwaltungsneuerung, die Art der Fragestellung oder der Entscheidung mittelst künstlicher Fragespaltung und die Machteifersucht des Patriziates haben den Untergang der Volksrechte mitverschuldet. Das Aufhören der Einrichtung wird in den Anfang des 17. Jahrhunderts gesetzt, als sich die *Geschlechterherrschaft des Patriziates* organisierte. Das Volk fühlte sich dabei nicht einmal allzu sehr betroffen, da die Gemeinden ihr altes Selbstverwaltungsrecht behielten und immer noch Ausschüsse des Landes einberufen wurden, um mit der Regierung über Wohlfahrtsfragen zu beraten.

Die vornehmen Familien der Hauptstadt, *die Patrizier,* die vor Jahrhunderten den Staat Bern gegründet hatten, besaßen das ererbte Privileg des Regierens ausschließlich, ohne das Einspracherecht des Volkes. Sie waren keiner Verfassung unterstellt, noch regierten sie über ein einheitliches Staatsgebilde. Das Volk war unter keinem ein-

heitlichen Rechte zusammengeschlossen. Jeder Ort hatte sein Sonderrecht, das mannigfach abgestuft war und im Vorrecht der Hauptstadt gipfelte. Hatte das Volk also seine örtlichen Gemeinderechte, so beanspruchte es dagegen keinen Anteil an der Regierung, an den Staatsgeschäften; dieser Zustand wurde auch aus dem Grunde nicht als Ungerechtigkeit empfunden, weil die Obrigkeit ja ihre Gewalt von Gott empfangen hatte. Selbstverwaltung der Orte, Volkswehr und geringe Steuern waren die Kennzeichen dieser *alten Freiheit* und ihres Staates. Das Volk war dabei zufrieden und trug kein Verlangen nach ausgedehnterem Mitspracherecht. Erst die neue Zeit brachte eine andere Staatsauffassung und damit Forderungen. 1798, kurz vor dem Untergang des alten Bern, tauchte die Erinnerung an die Volksbefragungen wieder auf, und der Rat beschloß, dem Volke sogar Anteil an der Staatsgewalt einzuräumen. Am 2. Februar fand die erste Sitzung von Schultheiß, Rat, Zweihundert und von Ausgeschossenen der Städte und Landschaften statt[8]. Das war der *eigentliche Beginn der repräsentativen Demokratie im Kanton Bern.*

In ähnlicher Weise bestand *im Wallis eine Art Referendum* mit föderalistischem Charakter. Es pflegten die Boten der souveränen Zehnten die Beschlüsse der Volksvertretung »ad referendum« zu nehmen, d. h. ihren Mitbürgern Bericht zu erstatten und deren Willensmeinung einzuholen.

In Graubünden, wo schon vom dreizehnten Jahrhundert an die Gemeinden sich allmählich selbständig zu machen und in Bünden zu vereinen gewußt hatten, wurde über die von den Repräsentanten ausgearbeiteten Gesetze in den Gemeinden abgestimmt, wobei wie in Bern die Mehrheit der Gemeindestimmen maßgebend war. Alljährlich trat ein allgemeiner Bundestag zusammen, wo die Boten der Gemeinden die Anträge derselben eröffneten. Hatte der Bundestag verhandelt, so gingen in allen wichtigen Punkten der innern und äußern Politik die »Abscheide« an die oberste Gewalt, die Gemeinden, zurück. Ende Januar fand alsdann in Chur ein Kongreß aus Beamten und Boten der drei Bünde statt, der die Antworten der Gemeinden entgegennahm und die Stimmenmehrheit ermittelte.

Ein nicht so gut ausgebildetes und auch nicht stetig ausgeübtes Volksrecht besaß *Zürich*. Durch Volksanfragen an die Gemeinden blieb der Rat mit den Zünften und der Landschaft in Verbindung und suchte sich in wichtigen und schwierigen Lagen die Uebereinstimmung mit der Bevölkerung zu sichern. So stimmten 1508 einige Zünfte und die meisten Gemeinden des Landes gegen den Vorschlag eines Verbotes der Annahme fremder Pensionen und Solddienste;

1521, 1524, 1525 und 1532 wurde über das Bündnis mit Frankreich, die Fremdendienste, die Reformation und auch geringfügigere Gegenstände Vortrag erstattet und die Volksmeinung eingeholt[9].

Eine Art schweizerischer Landsgemeinde war die Tagsatzung der XIII alten Orte. Sie leitete die Geschäfte der Eidgenossenschaft, wobei jeder Ort durch zwei Gesandte vertreten war. Diese stimmten aber nicht nach persönlich freiem Ermessen, sondern nach Instruktionen der Stände, die sie vertraten; sie erledigten sich der Aufträge, die ihnen von der Landsgemeinde, den Bürgerschaften oder den Räten erteilt worden waren und konnten nicht von sich aus einem Vorschlage, welcher der Instruktion zuwiderlief, zustimmen, ohne vorerst das Einverständnis der Auftraggeber einzuholen. Sie befanden sich also in einer ähnlichen Lage wie die Gesandten verschiedener Staaten, die an einer Besprechung teilnahmen; wenn eine neue Frage auftauchte oder ein Zwischenfall eintrat, mußten sie zuerst neue Leitsätze einholen bei den Kantonen. Man nannte das, eine Angelegenheit »ad referendum« nehmen. Die Instruktionen erteilten in den Kantonen die jeweils Herrschenden; so besaßen in den Landsgemeindekantonen alle freien Männer dieses Recht; in den Stadtkantonen hingegen kam die Gesamtheit nur dann zum Wort, wenn dies Sitte oder Satzung blieb und nicht die Städte oder besondere Klassen die Macht an sich gerissen hatten. Die ausgebildete Volksfreiheit einzelner Gebietsteile der Eidgenossenschaft rang sich somit nicht zum Gesetz für das Ganze empor, zumal auch die gemeinsamen Vogteien keine Stimmen hatten, und die zugewandten Orte minderberechtigt waren. Für die meisten Tagsatzungsbeschlüsse war das föderative Prinzip der Einstimmigkeit notwendig. Sie konnte nur in den wenigsten Fällen zustande kommen und gesetzgeberisch tätig sein.

Nach und nach bildeten sich in der Eidgenossenschaft *Aristokratien* aus. In Zürich unterließ es der Große Rat allmählich, den Gemeinden über seine Tätigkeit Bericht zu erstatten und an die Zünfte Anfragen zu stellen. In Bern zählte der Große Rat, der sich die Rechte der Gesamtbürgerschaft zuschrieb, mit der Zeit bloß noch 77 Geschlechter, von denen 14 fast die Hälfte der 299 Mitglieder ausmachten. In Luzern wurden die Ratsherrenstellen erblich und nur 29 Familien waren regierungsfähig.

Aber auch in den demokratischen Kantonen hatte sich ein *Landsgemeindeadel* herauskristallisiert, der eifersüchtig auf die alten Rechte pochte und sie durch geschickte Behandlung des Volkes behalten konnte.

2. Kapitel:

Revolution und Restauration.

Diese einseitige Entwicklung wurde nicht überall schweigend ertragen. Schon der Bauernkrieg von 1653 war teilweise eine Erhebung für die Wiedergewinnung der alten landschaftlichen Rechte. So verlangten die Bauern wieder das Recht ihrer früheren Amtsgemeinden. Sie hielten selbst Landsgemeinden ab, deren Zusammenfassung die »eidgenössische Landsgemeinde« in Sumiswald war. Der Aufstand wurde aber niedergeschlagen, und von da an die Landvögte besser überwacht.

Die *Aufstände im 18. Jahrhundert* sowohl in den Landsgemeinde- als auch in den Städtekantonen waren gegen Modernisierung und Aufhebung der korporativen Rechte, daneben auch gegen die Ausschließlichkeit der Regierungsklasse gerichtet. Diese Bewegungen mit rein lokaler Färbung wie der Henzi-, Davel- oder Chenauxhandel hatten keinen Erfolg. Einzig in Genf, wo aufklärerische Ideen grundlegend waren, wurden nach mehrmaligen Anläufen Gleichheit der verschiedenen Bürgerklassen und ausgedehnte politische Rechte erkämpft.

Der Gegensatz zwischen Regierenden und Regierten war eben *nicht aus Motiven der Aufklärung* herausgewachsen, wie man leicht vermuten könnnte, sondern es war ein Kampf zwischen dem bisherigen Korporativstaat und dem modernen Staat, der nach Zentralisation strebte und sich damit gegen »Brief und Siegel« der Korporationen verging. Nicht die Opposition war es also, die den Blick vorwärts wandte; die Regierungen hatten gegen eine rückläufige Bewegung zu kämpfen, die ihre althergebrachten Rechte verteidigte und kein Verständnis für die Bedürfnisse eines sich entwickelnden Staates hatte.

Erst *die Aufklärung* räumte ja überhaupt mit der alten pessimistischen, auf dem Gedanken der Erbsünde und damit der steten Verschlechterung der Menschen beruhenden Weltanschauung auf. Sie riß den Menschen aus der Verzweiflung am Diesseits heraus und zeigte ihm den Weg zur Entwicklung, zur Erhebung von Geschlecht zu Geschlecht vermittelst der ihm erteilten Menschenwürde. Damit konnte der Glaube an einen Fortschritt erwachsen und mit ihm Frohmut und unternehmendes Selbstvertrauen.

So brachte die politische Aufklärung von *Montesquieus* »Esprit des Lois« und *Rousseaus* »Contrat Social« die große Entscheidung.

Die erste Forderung war Montesquieus Verlangen einer vollkommenen *Trennung der Gewalten*, die bisher meist in der Hand einer Einzelperson oder einer Körperschaft — Monarch, Aristokratie, Landsgemeindeadel — vereinigt gewesen waren. Fortan sollten die legislative, exekutive und richterliche Gewalt nicht mehr vereinigt sein, sondern von drei verschiedenen Instanzen ausgeübt werden.

Noch revolutionärer war das Vorgehen Rousseaus. Sein erster *zerstörender Schritt* löste die alte Gesellschaftsordnung der Korporationen mit Standesvorrechten und Ortsprivilegien in ihre Bestandteile, die Individuen, auf. Diese besitzen einige angeborene und unveräußerliche *Naturrechte negativer und positiver Art*. Die ersteren, die Menschenrechte, verschaffen dem Menschen eine staatsfreie Sphäre: Niederlassungs-, Gewerbe-, Gedanken-, Versammlungs-, Meinungs- und Pressefreiheit, also Freiheit vom Staate. Positiv kann sich der Bürger am Staate beteiligen durch das aktive und passive Wahlrecht, also Anteil am Staat.

Wie aber kommt dieser neue Staat nach der Auflösung des alten überhaupt zustande? Dies war der *aufbauende Teil* von Rousseaus Gedankengebäude. Aus freiem Willen schließen sich die gleichberechtigten Individuen zu einem Staatswesen zusammen, dem sie eine gewisse Gewalt leihweise übertrugen. Die Souveränität aber, oder die Fähigkeit der freien Rechtsbestimmung, bleibt unveräußerlich beim Gesamtvolke.

Die Staatsform, die dieser Theorie entspricht, ist die *reine Demokratie;* jedes andere System, auch schon irgend eine Form der Repräsentative, widerspricht der These von der Unteilbarkeit der Souveränität, eine Ansicht, die im 19. Jahrhundert der heftigsten Kritik und Diskussion ausgesetzt war. Nur der Souverän allein, d. h. das Volk, kann sich daher selbst Gesetze geben. Jedes vom Volke nicht ratifizierte Gesetz ist nichtig und jede Behörde ein bloßes Organ des Volkes. Dieses Ideal der Demokratie war einzig in Griechenland mit seinem für öffentliche Versammlungen günstigen Klima und den alle Arbeit besorgenden Sklaven erreicht, während es in der modernen Zeit allenfalls in ganz kleinen Staaten möglich ist.

Rousseau selbst dachte pessimistisch über seine eigene Lehre. Dazu fand die erste individuelle Zählung der Stimmen auf großem Territorium erst bei der Annahme der Verfassung von 1793 durch das französische Volk statt, die ihm auch ein gewisses Recht der Reklamation gegen Gesetzesvorschläge der Repräsentativkörperschaft zubilligte. Da diese Verfassung aber nie in Kraft trat, war es nicht möglich, Erfahrungen zu sammeln in der Auswirkung des Vetos. Noch

weiter ging die Schule des Gracchus Baboeuf, die »das Referendum und die Initiative für große Territorien« erdachte[10].

Da wurde auch die *Eidgenossenschaft* aus der Lockerheit des 18. Jahrhunderts *aufgeweckt*, dieses Bündel von losen Allianzen, das nur eine notdürftige Einheit gegenüber dem Auslande darstellte. Zentralgewalt, fester Hauptort und Bundeskasse fehlten oder waren machtlos. Die an Einstimmigkeitsbeschlüsse gebundene Tagsatzung war von den auch im Verhältnis zum Auslande souveränen Kantonen zu keinerlei selbständigen Handlungen ermächtigt. So stand dieses durch seine Uneinheitlichkeit schwache Gebilde der *französischen Invasion* von 1798 machtlos gegenüber.

Es war auch nicht imstande, die ihm auferlegte *helvetische Verfassung* — die erste schweizerische Gesamtverfassung — zu assimilieren, machte sie die Schweiz doch mit einem Male zum *Einheitsstaate*, innerhalb dessen die Kantone zu reinen Verwaltungsbezirken hinabsanken. Zu radikal übersprang man die zwei Stufen des Staatenbundes und des Bundesstaates, so daß auch das Gute der Verfassung seine Wirkung verfehlte. Dieser Sprung vertauschte das historische mit dem philosophisch konstruierten Naturrecht, die äußerste Zersplitterung mit dem auf den abstrakten Ideen der Freiheit, Gleichheit und Volkssouveränität aufgebauten Einheitsstaat, die Herrschaft der souveränen Räte und Landsgemeinden mit der Repräsentativdemokratie. Der große Fortschritt bestand in der Einführung der Menschenrechte, einer starken Zentralgewalt und der Erklärung, daß die Souveränität auf der Gesamtheit der unter sich gleichen Bürger beruhe.

Der Umschwung in der Schweiz als Folge der französischen Revolution hatte keine genügende Vorbereitung gehabt, und das Volk stellte sich entweder ablehnend oder gleichgültig zu der neuen Verfassung, die durch die fremden Bajonette geschützt wurde, von keiner Volksabstimmung angenommen worden war und keine volkstümliche Exekutive hatte.

Zwar wurde die zweite helvetische Verfassung von 1802 dem Schweizervolke zur Abstimmung übergeben, womit zum erstenmal das *Verfassungsreferendum* in den Kreis staatlicher Institutionen trat. »Die Abstimmung geschah in den Gemeinden und die Stimmenden konnten sich während vier Tagen auf den Gemeindekanzleien für Annahme oder Verwerfung in Register einzeichnen[11].« Die Verfassung aber wurde nur angenommen, weil auch alle Nichtstimmenden als Annehmende gezählt wurden. »So war zum erstenmal eine Abstimmung auf dem ganzen schweizerischen Territorium mit indi-

vidueller Zählung am Wohnort erfolgt, wahrscheinlich ohne daß man einen Abstimmungsmodus, der lange Zeit unentdeckt geblieben, jetzt nicht für die einfachste Sache von der Welt gehalten hätte[12].« Sonst aber brachte die neue Verfassung keine weitere Entwicklung.

Erst die *Mediationsakte* aus Bonapartes Hand, ein Kompromiß zwischen den Forderungen der Unitarier und der konservativen Föderalisten, ein notwendiger Schritt zurück zum Staatenbund, in dem die Kantone wiederum souverän waren, schloß die Reihe der langen Kämpfe um eine passende Verfassung für einige Zeit ab; denn der französische Herrscher hatte die Bedürfnisse der Schweiz erkannt, und so schuf die Vermittlungsakte trotz des unverkennbaren Rückschrittes viel Gutes.

Auch der Staat Bern entstand infolgedessen wieder und mit ihm teilweise die alten Privilegien. Daneben aber erhielt jetzt das Volk Anteil an der Regierung, indem es seine Vertreter in den Großen Rat abordnen durfte. Meist erwählte es diese aus den mit den Staatsgeschäften vertrauten Patriziern; doch auch Landleute gelangten in die oberste Behörde.

Die *Restauration*, das Ergebnis der Reaktion nach dem Sturze Napoleons, schuf für die Schweiz wieder einen neuen Zustand im Bundesvertrage vom 7. August 1815. Der Staatenbund der Mediation näherte sich noch mehr der alten Föderation, in der alle Kantone, ob groß oder klein, genau gleiches Recht und gleiche Macht hatten, indem jeder an der Tagsatzung mit einer Stimme beteiligt war. Die Gewalt lag mit dem ganzen Gewicht bei den Kantonen, die ihre Gesandten mit Instruktionen ausstatteten. Somit war die Tagsatzung, die Summe der kantonalen Willensäußerung, als Institution beinahe aktionsunfähig. Die Einzelstaaten gaben sich ihnen genehme Verfassungen, d. h. solche des Zustandes vor 1798. Die Menschenrechte verschwanden lautlos, ebenso die Beteiligung aller Bürger am Staate. Nicht rückgängig gemacht wurde die Selbständigkeit der Untertanengebiete; sonst aber erschienen wieder die alten Landbücher, die Stadt- und Landaristokratien, die Verschiedenheiten in Geld, Maß, Gewicht, Post, Erteilung der Niederlassung usw. So war die Restaurationsperiode für die Entwicklung der Volksrechte keineswegs vorteilhaft; sie war eine Stagnation, ein Warten auf neue Antriebe, eine Zeit der Vorbereitung, »ein Tiefpunkt, von dem aus es nur ein Aufwärts gab«[13].

Das *kantonale Selbstbestimmungsrecht* in Bezug auf die politischen Einrichtungen ausnützend, kehrte auch *Bern* zur früheren Ungleichheit zurück. Trotz einer starken Opposition innerhalb der Patrizier

wurde die *Herrschaft der Hauptstadt* über das Land in abgeschwächtem Maße wieder hergestellt und unter den 299 Mitgliedern des Großen Rates saßen nur 99 Leute vom Lande, die zudem nicht vom Volke, sondern von »Gemeinderäten, Amtsrichtern, Gerichtssässen und Statthaltern«[14] gewählt wurden, während die Patrizier sich selbst ergänzten. Die Souveränität verblieb diesem Großen Rate; das Land erhielt seine hergebrachten Sonderrechte zurück, das Volk jedoch keine politischen Rechte. »Der Große Rat ernannte aus seiner Mitte den Kleinen Rat, die Regierung und den obersten Gerichtshof. An der Spitze des Staates standen zwei Schultheißen, die jährlich wechselten. Alle diese Stellen waren lebenslänglich, wenn sie nicht durch Vergehen verwirkt wurden. Dem Namen nach war der Große Rat die oberste Behörde im Kanton, in Wirklichkeit gingen Antrieb und Wille vom Kleinen Rat aus. Wohl gab es verschiedene Behörden, den Großen Rat für die Gesetzgebung, den Kleinen Rat für die Gesetzesausführung, das Appellationsgericht für die Rechtsprechung. Aber da die gleichen Männer in diesen Behörden saßen, so wurde die gesamte Staatsgewalt in einem engen Kreis von Bevorrechteten zusammengefaßt. Als Vertreter der Obrigkeit walteten auf dem Lande die Oberamtmänner mit großer Machtbefugnis. Die Beratungen der Behörden und der Staatsgewalt wurden geheim gehalten. Die Regierung legte nicht vor der Oeffentlichkeit, sondern vor dem Großen Rat die jährliche Staatsrechnung ab, da sie ihre Gewalt nicht vom Volke erhalten hatte«[15].

Diese *Entrechtung des Volkes* wurde vom traditionsliebenden Berner Volk ohne besondere Erregung hingenommen. Es sehnte sich nach den langen Jahren der Unruhe und Krise nach friedlicher und geordneter Arbeit, nach Rückkehr des früheren Wohlstandes unter dem Patriziat. »Friede galt mehr als Freiheit, Sicherheit mehr als politische Rechte«[16]. *Der* Sinn war im Volke noch nicht entwickelt, daß der Staat Vorteile bringen müsse und es seine Pflicht sei, das allgemeine Wohl zu fördern. Im Gegenteil — man wünschte möglichst wenig Berührung mit ihm.

So kam die Gesinnung des Volkes der Restauration stark entgegen, und das Patriziat konnte sein altes, *absolutes Regiment* ungestört ausüben; dieses war landesväterlich; es erstrebte und erreichte durch sorgfältige und billige Staatsverwaltung Wohlstand und Sittlichkeit des Volkes, das sich rasch erholte und zu neuer Kraft erblühte. Denn die jahrhundertealte Menschenkenntnis und Vertrautheit mit dem Landleben brachte das Patriziat dem Volke trotz seiner Abgeschlossenheit nahe und ließ es dessen Bedürfnisse erkennen.

Nur *eines darbte*, und das war *die Volksbildung*, die im Mißverhältnis zu den hochstehenden Staatseinrichtungen stand. Die Schule stand auf einer jämmerlichen Stufe, abgesehen von den guten Bildungsanstalten der Hauptstadt. Kein Wissen behelligte das Volk; Religiosität, Glaube und hergebrachte Gebräuche formten das Geistesleben, das nun mit den neuen Gedanken und Weltanschauungen, die der *Liberalismus* aussäte, zusammenprallte. Bis dahin hatte das patrizische Regiment seine Aufgabe erfüllt; jetzt aber *mußte es dem neuen Geist weichen*, weil es *keine neuen Ziele* hatte und *die alten nicht mehr genügten*.

3. Kapitel:

Die Regeneration.

Durch Wissenschaft, Entdeckungen und neuen Arbeitswagemut hatte die Menschheit eine *neue Epoche* erreicht. Die gute alte Zeit mit ihrer Bedächtigkeit, ihren örtlichen Vorrechten und den Privilegien der Geburt mußten dem modernen Geist und seinem beschleunigten Gang des Lebens weichen. Wirtschaft, Gewerbe, Handel und Verkehr waren in atembeklemmendem Tempo entwickelt worden, und der Mensch folgte ihnen ohne Rücksicht auf Ueberlieferung und alte Gesellschaftsordnung. Er mußte die alten Schranken zu durchbrechen versuchen im Ausgleich der Stände, in Rechtsgleichheit und Aufhebung der Ortsprivilegien. Die Folge war ein einheitlicher Staat, beruhend auf Freiheit, Gleichheit und Herrschaft aller. Dafür war auch eine bessere Bildung notwendig, ohne die in der entwickelten Zeit des Fortschritts keine Herrschaft denkbar war. So lautete denn die Forderung: *Volksherrschaft und Volksbildung*.

Diese wieder aufgenommenen Postulate der Aufklärung gelangten jetzt zur Reife und wurden von den *Liberalen*, einem kleinen Kreis von Männern der Wissenschaft und des Unternehmertums, mit Eifer und Begeisterung weitergetragen. Diese Minderheit war sich in einem klar: sollte der Fortschritt weitergehen, so mußte das Alte weg, auch wenn für den Neuaufbau noch kein klares Programm vorhanden war. *Die Statik der Restauration* ging über in die *Dynamik der Regeneration* mit ihren Verfassungsstürzen, der politischen Ruhelosigkeit, dem dauernden Fieberzustand, der Unsicherheit.

Der *Anstoß* kam wieder *von Frankreich* her. Die Julirevolution rüttelte die Geister auf und vermittelte den Uebergang zur Regene-

ration, wie man den Anbruch der Volksherrschaft nennt. Der Aufschwung des Liberalismus machte sich in der Forderung nach *Verfassungsänderung in den Kantonen* geltend, um die Grundsätze der Aufklärung — Rechtsgleichheit zwischen Stadt und Land, direkte Wahl der Großratsmitglieder, Trennung der Gewalten, Wiedereinführung der Menschenrechte, größere Unterstützung des Unterrichtes aus Staatsmitteln — darin verwirklichen zu können.

Eine ganze Reihe von Kantonen änderten ihre Verfassungen, wobei die Ostschweiz energisch voranging. Der Weg war überall fast derselbe: eine zündende Flugschrift, eine Volksversammlung, die eine Petition an die Regierung richtete, darauf Nachgeben der Regierung, Aufstellung eines Verfassungsrates und schließlich die Annahme der von diesem ausgearbeiteten neuen Verfassung durch das Volk. Die allgemeinen Richtlinien waren dabei aufgestellt worden im bekannten »Küsnachter Memorial« von Doktor Ludwig Snell, das der bisher unbestimmten Vorstellung über den neuen Staat das Gepräge gab. Snell erklärte, da durch den Staatsvertrag aller Bürger die Souveränität bei der Gesamtheit der Bürger sei, hätten sie auch das Recht der Zustimmung bei einer neuen Verfassung. In Ausweitung der Theorie Rousseaus verlangte er die *repräsentative Demokratie*, d. h. die Volksherrschaft durch Vertretung, aber beruhend auf Gleichheit der Bürger. Voraussetzung dazu sei eine eingehende Volksbildung.

Die Großen Räte hatten zwar das Recht der Gesetzgebung; aber dem Volke wurde doch durch die Wahl des Großen Rates eine gewisse Gewalt auf diese erteilt.

Charakteristisch für diese Vorgänge war das Entstehen der bernischen Verfassung, von der weiter unten noch die Rede sein muß.

Trotzdem die Liberalen den ersten Teil ihres Programmes, die Umwandlung der Kantone in Demokratien, erreicht hatten, waren *viele Radikale* damit *nicht zufrieden* und forderten die volle Verlegung der gesetzgeberischen Gewalt ins Volk, mit andern Worten, die Initiative und das Referendum in der Gesetzgebung und im Finanzwesen, damals meist in der Form des rein negativen *Vetos* gedacht. Gleichzeitig erstrebten sie die Festigung des lockeren Staatenbundes zum Bundesstaate.

Epochemachend in dieser Beziehung war der Kanton *St. Gallen* unter der Leitung des ungestümen Gallus Jakob Baumgartner. Zum ersten Male in der Eidgenossenschaft wurde der Kampf der Demokratie für das Gesetzesreferendum in einer geistig tief gründenden Art geführt und so nachdrücklich verfochten. Nach aufregenden De-

batten einigte man sich auf einen Mittelweg, der den Demokraten etwas gab und dem Repräsentativsystem nicht unannehmbar war. Das Veto lautete hier:

»Das Volk des Kantons ist ein souveränes Volk; die Souveränität als der Inbegriff der Staatshoheit und der obersten Gewalt ruht in der Gesamtheit der Bürger. Das Volk übt infolgedessen das Gesetzgebungsrecht selbst aus, und jedes Gesetz unterliegt seiner Genehmigung. Das Recht dieser Genehmigung übt das Volk dadurch aus, daß es die Anerkennung und Vollziehung eines Gesetzes vermöge seiner souveränen Gewalt verweigern kann«[17].

Trotzdem wurde die Verfassung 1831 nur angenommen, weil auch diejenigen, die nicht gestimmt hatten, als Annehmende gezählt wurden. Die Kritik hörte daher weiterhin nicht auf.

Anders verlief die Bewegung in *Zürich*, und sie ist als Vorläufer der Umgestaltung der sechziger Jahre zu betrachten. Im Jahre 1842 wurde im Großen Rate der Antrag gestellt, »daß über alle von dem Großen Rate erlassenen Gesetze den Gemeinden das Veto vorbehalten bleibe«[18]. Man versprach sich von einem in der Volksabstimmung genehmigten Gesetze die eigentliche Durchführung des Prinzips der Volkssouveränität, eine viel größere Kraft und Dauer der Gesetze, eine bessere Anpassung an die Interessen des Volkes, einen reineren Einklang zwischen Behörden und Volk. So behandelte der Rat die Frage auf der Grundlage eines Entwurfes, der das Veto für alle Gesetze forderte mit Ausnahme der Beschlüsse, Staatsverträge, Konkordate und Tagsatzungsinstruktionen. Innerhalb 45 Tagen konnten die Bürger einer Gemeinde eine Versammlung zur Ergreifung des Vetos verlangen; wenn ein Sechstel dieser Gemeinde erreicht wurde, kam es zur allgemeinen Abstimmung, ob das Gesetz angenommen oder verworfen werden solle.

Die Vorlage scheiterte aber; es wurde eingewendet, das Volk sei seiner Bildung entsprechend nicht imstande, über Gesetze zu entscheiden, es sei in materiellen Fragen engherzig, ein so großer Kanton könne nicht demokratisch regiert werden und das Veto sei nur ein Anlaß zu fortwährender Gärung. Schließlich siegten die Gegner des Vetos, die Liberalen und die aristokratisch-konservativen Elemente, mit 54 gegen die 15 Stimmen der »Volkspartei«.

Verfolgen wir nun die Vorgänge von 1830 in *Bern*. Auch dort hatten sich die Mißstände der kantonalen und eidgenössischen Angelegenheiten fühlbar gemacht, und das Familienregiment und die alte landesväterliche Obrigkeit erschienen auf einmal ungenügend. Doch waren gerade hier die liberalen Gedanken wenig ins Landvolk einge-

drungen, trotzdem die eifrig gelesene, mit Witz und Pfeffer die restaurierten Kantone angreifende »Appenzeller Zeitung« den Boden auflockerte, um ihn für die neue Saat, die bald von der französischen Julirevolution ausgeworfen werden sollte, vorzubereiten.

Das *Zentrum der liberalen Bewegung war Burgdorf*, wo die *Brüder Schnell* den Anfang machten und eine Veränderung der Dinge auf friedlichem Wege verlangten. In 592 Bittschriften, die das Volk auf eine Einladung durch die Regierung hin einreichte, überwogen die wirtschaftlichen Begehren die politischen bei weitem, und die letzteren waren zudem sehr gemäßigt gehalten. Es zeigte sich, daß das Berner Volk eben noch nicht bis zur Forderung der Volksherrschaft gelangt war. »Die Mehrzahl begehrte nicht einen andern Staat, sondern Verbesserungen am alten Staat mit stärkerer Berücksichtigung des Landvolkes, nicht einen Wechsel der Leitung, wohl aber leichteren Zutritt zu den Staatsämtern für alle. Es schwebte ihr eine Verbindung von Altem und Neuem vor, in der sich die junge Freiheit mit den Vorzügen der Aristokratie vertragen sollte«[19]. Das Vertrauen auf die Obrigkeit war zudem erschüttert. »Die Zügel schleiften am Boden, der Staat löste sich auf«[20].

Hans Schnell suchte zu dämpfen, indem er eine *Versammlung* der angesehensten Männer nach *Münsingen* zusammenrief. Am 10. Januar fand die von etwa 1500 Männern besuchte denkwürdige Tagung statt. Nach anfänglich ruhiger Haltung der Menge fiel plötzlich durch Karl Schnell das Stichwort als zündender Funke: ein vom Volke gewählter *Verfassungsrat!* Dieser Gedanke fand den lärmenden Beifall der Versammlung und brachte die entscheidende Wendung; die *Regierung legte die Gewalt nieder* und blieb nur provisorisch bis zur vom Verfassungsrat ausgearbeiteten und vom Volke angenommenen Verfassung im Amte.

Am 28. Februar traten die 111 Verfassungsräte zusammen und beschlossen nach wechselvollen Verhandlungen, wobei es zum Bruch mit den Stadtbernern kam, am 7. Juli die Sitzung. Am letzten Julitage wurde die *neue Verfassung* vom Volke mit 27 802 gegen 2153 Stimmen angenommen. Die geringe Zahl der Stimmenden aber bewies wiederum, wie schwer die Masse des Volkes für eine neue Staatsform zu gewinnen war: zwei Drittel hatten sich um die Sache überhaupt nicht bekümmert. Am 25. August folgten die Wahlen in den neugeschaffenen Großen Rat. Meist fielen sie liberal aus. Am 20. Oktober dankte das Patriziat ab, womit die Umwälzung zum Abschluß gelangt war.

Die neue Verfassung errichtete einen in Berns Geschichte unbe-

kannten Staat. Die alten Korporationen wurden aufgelöst und auf der Gleichheit und Souveränität der Bürger ein in Gesetzgebung und Verwaltung einheitlicher Staat aufgebaut, in dem der Mehrheitsbeschluß galt. Damit begann der *Volksstaat in repräsentativer Form.* Vermittelst eines durch Zensus leicht eingeschränkten Wahlrechtes bestimmte das Volk auf indirekte Weise seinen Großen Rat, der im Namen des Volkes, aber ohne dessen Instruktionen die Gesetze gemäß der Verfassung endgültig erließ, den Regierungsrat von 17 Mitgliedern als Exekutive und das Obergericht wählte. Ratsverhandlungen, Verwaltung und Staatshaushalt wurden öffentlich. Der Große Rat als Vertreter des Volkes und oberste Behörde überwachte den Staat und forderte von den andern Behörden Rechenschaft.

Aeußerst wichtig waren die verfassungsmäßige Festlegung der Menschenrechte, die Förderung der Volkswohlfahrt und die Hebung der Volksbildung durch Volksschulen. Dem Volke blieb gemäß seiner Souveränität auch eine mögliche Abstimmung über Verfassungsänderungen vorbehalten.

»Die neue Demokratie bot dem Bürger zweierlei: einmal Unantastbarkeit des Lebens und Eigentums und Freiheit in Handel und Wandel, dann Mitarbeit am Staat, politische Betätigung«[21].

Sieger war der Mittelstand; die Macht ging auf Kosten der Hauptstadt an das Land und die Landstädte über, jedoch unter Ausschluß der untern Schichten. Die Verfassung war individuell gerichtet. Die Gewaltentrennung blieb sowohl objektiv als subjektiv mangelhaft, die einzelnen Gewalten der einen, dem Großen Rate, subordiniert. Die Aufgabe der Zukunft mußte nun sein, das Interesse aller Bürger für den Staat zu wecken, eine der vornehmsten Aufgaben des Volksstaates. Der Keim war da, die Achtung vor Gesetz und Recht, die Pflichttreue, ein starker Heimatsinn; er mußte sich noch weiter entwickeln.

Aber das Land kam nicht mehr zur Ruhe im Machtkampf der Parteien; denn bald stand die liberale Partei einer durch Professor Snell, den Rechtsdozenten der Universität Bern, hochgezogenen *radikalen* Schule gegenüber, deren führende Gestalt der junge Jakob Stämpfli war. Ihr *Ziel* war eine neuerliche Verfassungsrevison zur Weiterbildung der Volksrechte. Als Lockmittel dafür versprachen sie große materielle Erleichterungen, so die Aufhebung der noch immer bestehenden Feudallasten.

Dieser natürlich volkstümlichen Bewegung vermochte auch Karl Neuhaus von Biel, der seit 1839 nach dem Sturze der Brüder Schnell der leitende Kopf der bernischen Regierung war, keinen genügenden

Widerstand zu leisten, besonders weil er wegen seiner zweideutigen, unsicheren Haltung während der Freischarenzüge seinem bisher strahlenden Namen geschadet hatte. Mehr Staats- als Volksmann wurde er 1846 fast kampflos von dem wild daherbrausenden, populären Radikalismus weggefegt und vergessen.

Damit aber ist unser eigentlicher *Ausgangspunkt* erreicht — die *Verfassungsrevison vom Jahre 1846.*

II. TEIL:

Neubau.

Die Verfassungsrevision von 1846.

1. Kapitel:

Das Entstehen der neuen Verfassung und ihr Aufbau.

Noch am 21. Februar 1842 hatte Landammann Funk in seiner den Großen Rat eröffnenden Rede erklärt: »Das Bernervolk will keine Verfassungsrevision, es will Befestigung der verfassungsmäßigen Zustände in einem mit Vorsicht geleiteten Entwicklungsgang«[1].

Aber im Sommer 1845 wurden plötzlich ganz andere Stimmen laut. In der radikalen Presse erschien eine Reihe von Artikeln, welche die Mängel der Verfassung angriffen, so das indirekte Wahlsystem, die schleppende Verwaltung durch die schwerfällig zusammengesetzten Departemente, die Abhängigkeit des Großen Rates von der Regierung infolge Nichtausschlusses der Beamten.

Die Regierung glaubte, dieser Bewegung zuvorkommen zu sollen, indem sie selbst die *Initiative zur Verfassungsreform* ergriff. Die Berechnung erwies sich aber als falsch; Neuhaus hatte bereits die Zügel verloren. Denn nicht nur um die Beseitigung der Fehler in der Verfassung handelte es sich, sondern auch um Entfernung mißbeliebiger Personen aus der Regierung. Eine Revision sollte der radikalen Partei die Verwirklichung dieser Absichten ohne Gewaltanwendung bringen. Deshalb wurde ein erster Antrag der Regierung, die nur einen Teil der Verfassung revidieren wollte, abgelehnt und gleichzeitig die Totalrevision als Vorbedingung zur unentgeltlichen Abschaffung der Zehnten erklärt.

Da geschah etwas, was der Regierung das verlorene Vertrauen wieder zu geben schien. In einer außerordentlichen Sitzung im September 1845 erhielt sie nach dreitägiger, leidenschaftlicher Debatte ein überzeugendes Vertrauensvotum. Dieses unerwartete Ergebnis hatte für einige Zeit eine beruhigende Wirkung. Aber die Regierung ließ die günstige Gelegenheit vorüberziehen, durch kräftige Maßnahmen wie Aufhebung der radikalen Vereine oder Beseitigung oppositionslustiger Beamter die Gefahr zu beschwören. So erholten sich die

Häupter der Gegner und verdoppelten nach der ersten Ueberraschung ihre Anstrengungen. Mit den Versprechen materieller Vorteile beeinflußten sie das Volk bei Erneuerungswahlen für einen Drittel des Großen Rates und errangen große Erfolge, zählte doch die radikale Partei, die sogenannte »Bärenpartei« nach ihrem Klublokal, nunmehr 90 Sitze in der Legislative gegen die aus 60 eigentlichen Regierungsanhängern, 20 Stadtbernern und etwa 30 »Burgdorfern« kombinierte Regierungspartei.

Auf das Begehren einer Anzahl seiner Mitglieder versammelte sich der Große Rat schon am 12. Januar 1846 zu einer neuen außerordentlichen Sitzung zur Besprechung der Verfassungsrevision.

Für die Regierung ergriff Schultheiß Neuhaus das Wort. Er war davon überzeugt, daß eine Revision stattfinden müsse; um jedoch die Bewegung zu leiten und nicht durch dieselbe mitgerissen zu werden, solle der Große Rat selbst die Initiative ergreifen.

Die Macht war jedoch schon an andere Gewalten übergegangen. Von Mitgliedern der Minderheit des Regierungsrates geleitet, hatten verschiedene Volksversammlungen stattgefunden, und dem Großen Rate wurden eine Menge von Petitionen vorgelegt, die die Aufstellung eines *Verfassungsrates* verlangten. Nun hatte aber die Verfassung von 1831 die Revision, deren Möglichkeit zudem stark beschränkend, dem Großen Rate als dem gesetzlichen Vertreter des souveränen Volkes zugewiesen. Die große Diskussion erhob sich deshalb um die Frage, ob die bereits anerkannt nötige Revision der Verfassung auf gesetzlichem Wege oder durch einen Verfassungsbruch, d. h. einen Verfassungsrat zustande kommen sollte.

Die einen, darunter Schultheiß Neuhaus und Regierungsrat Weber, vertraten den Standpunkt, daß jede Umgehung jenes § 96 den legalen Boden verlasse und damit für jede zukünftige Verfassung Unsicherheit und kurze Dauer in sich schließe. Weiterhin beginge der Große Rat einen Eidbruch, da er geschworen habe, die Verfassung zu handhaben und selbst zu beobachten. Von anderer Seite dagegen wurde behauptet, die Verfassung sei nicht ein Vertrag, sondern ein Volksbeschluß, der durch eine spätere Generation auch wieder aufgehoben werden könne.

Einen Kompromiß schlug Fischer von Reichenbach vor, der den Revisionsbeschluß des Großen Rates dem Volke zur Genehmigung vorlegen wollte und damit einen goldenen Mittelweg zwischen Volksbegehren und Gestzesvorschrift zu erreichen suchte: Initiativrecht des Großen Rates und Souveränität des Volkes. Dieser Antrag wurde mehrheitlich angenommen und eine aus 21 Radikalen und 20 Kon-

servativen bestehende Verfassungskommission gewählt, womit faktisch der Bruch mit der Vergangenheit schon vollzogen war.

Mit dem überwältigenden Mehr von 26 320 gegen 11 533 Stimmen lehnte jedoch das Volk die Anträge des Großen Rates in den Urversammlungen ab und erteilte damit dessen Kommission die Genehmigung nicht. Dafür wurden 77 verschiedene Petitionen mit zusammen 13 155 Unterschriften und dem Verlangen nach einem Verfassungsrat eingereicht.

Noch machte Neuhaus einen letzten Versuch, um wenigstens die Form zu wahren und eine Eidesverletzung zu verhindern, indem er den Gesamtrücktritt des Großen Rates, dem das Volk das Vertrauen versagt habe, forderte. Stettler unterstützte ihn und stellte dabei fest, daß der Große Rat mit seinem Beschlusse dem Volke unbedacht ein neues Recht, das Veto, eingeräumt habe. Aber Neuhaus blieb in der Minderheit. Viele Mitglieder des Rates zogen darauf die Konsequenz und verließen die Behörde.

Ein Projektdekret des Großen Rates an das Volk regelte die Wahl der Verfassungsräte, die am 2. März stattfand. Es war ein vollkommener Sieg der Radikalen, der von 139 Sitzen den Gegnern nur 20 überließ. Am 16. des gleichen Monats trat der Verfassungsrat im Saale des Großen Rates zusammen und konnte sich nach langen, wirren Verhandlungen endlich konstituieren. Zur Vorberatung wurde eine Kommission aus 27 Mitgliedern bestellt, die ausnahmslos der radikalen Partei angehörten. Diese 27er Kommission schoß eine Redaktionskommission von sieben Mitgliedern (Ochsenbein, Funk, Stämpfli, Stockmar, Belrichard, Immer, Kohler) aus, die mit der Entwerfung der Verfassung beauftragt war. Neun andere Mitglieder bildeten eine Kommission, der die Untersuchung und Erörterung der eingelangten Volkswünsche übertragen wurde. In 23 Sitzungen beriet die Vorberatungskommission den Vorschlag der sieben Mitglieder und legte ihr Ergebnis schließlich am 2. Juni dem vollzähligen Verfassungsrate zur endgültigen Diskussion vor.

Am 31. Juil 1846 nahm das Volk bei überraschend schwacher Stimmbeteiligung mit 34 079 gegen 1 257 Stimmen die *neue Verfassung* an.

Betrachten wir das *Werk* zuerst *als Ganzes*[2].

Eingangs wird festgestellt, daß die Souveränität des demokratischen Freistaates innerhalb der Eidgenossenschaft auf der Gesamtheit des Volkes beruht und von den stimmfähigen Bürgern und den staatlichen Behörden ausgeübt wird. Stimmfähig ist der Berner, der zwanzigjährig, ehrenfähig und im Staatsgebiete wohnhaft ist, und der

Schweizer, dessen Kanton bernischen Bürgern Gegenrecht hält. Ausgeschlossen sind Geisteskranke, Trinker usw. Einheit für politische Versammlungen ist der Kirchgemeindebezirk; dort finden Abstimmungen mit Mehrheitsbeschluß über Veränderungen der Staatsverfassung, der Bundesverfassung, außerordentliche Gesamterneuerungen des Großen Rates und die übrigen Gegenstände statt, die ihnen nach Gesetzen übertragen werden. Das ganze Kantonsgebiet wird in Wahlkreise eingeteilt; durch die Wahlversammlungen werden die Großräte in geheimer, direkter Wahl erkoren, und zwar auf je 2000 Seelen ein Vertreter.

In einem zweiten Abschnitt sind Organisation und Befugnisse der Staatsbehörden festgelegt.

Grundsätzlich sind administrative und richterliche Behörden getrennt; verwandte Personen dürfen nicht gleichzeitig in einer Staatsbehörde sitzen; Orden, Titel, Pensionen oder Geschenke von andern Staaten dürfen von keinem Staatsbeamten oder Großrat angenommen werden. Behörden und Beamte sind für ihre Amtshandlungen verantwortlich und nicht lebenslänglich wählbar.

Oberste Behörde ist der von den Wahlversammlungen bestimmte Große Rat, zu dem alle Bürger über fünfundzwanzig Jahre mit Ausnahme von Inhabern der vom Staate besoldeten geistlichen oder weltlichen Stellen gewählt werden können; er wird alle vier Jahre gesamthaft erneuert. 8000 Bürger können jedoch verlangen, daß die Wahlversammlungen einberufen werden, um über eine außerordentliche Gesamterneuerung abzustimmen. Der Große Rat ist Stellvertreter der Gesamtheit des Volkes, darf also keine Instruktionen annehmen; er erhält ein Sitzungsgeld. Seine Befugnisse bestehen im Erlaß von Gesetzen, Verordnungen, einer Militärverfassung, Steuern und Abgaben, Münzprägung, Amnestie, Naturalisationen, Instruktion an die Tagsatzungsgesandten; er verfügt über die Regale der Post und des Salzes; er ist befugt zu Staatsverträgen mit dem Auslande. Da er die Oberaufsicht über die Staatsverwaltung hat, kann er den Regierungsrat und die Staatsrechnung kontrollieren, ebenso das Budget bestimmen; auch hat er die Entscheidung über Ausgaben, Staatsvermögen und Aufnahme von Anleihen. Er ernennt Beamte, höhere Offiziere und die Tagsatzungsabgeordneten.

Alle Gesetze müssen bekannt gemacht und zweimal beraten werden. Jeder Großrat hat das Recht der Initiative. Die Sitzungen dieser Behörde finden zweimal jährlich statt und sind normalerweise öffentlich. Doch können außerordentliche Sessionen vom Präsidenten, dem Regierungsrate oder zwanzig Mitgliedern verlangt werden.

Regierungsbehörde ist ein neunköpfiger, vom Großen Rate gewählter Regierungsrat; der Große Rat bestimmt auch seinen Präsidenten. Der Regierungsrat vollzieht die Gesetze, sorgt für Sicherheit und Ordnung und unerwartet notwendige Militärmaßnahmen. Er berät Gesetze und Geschäfte vor, erstattet dem Großen Rat, dessen Sitzungen er, ohne das Abstimmungsrecht zu haben, beiwohnt, Bericht und hat auch das Initiativrecht. Ihm unterstehen die verschiedenen Direktionen. Jährlich hat er dem Großen Rate Bericht abzulegen über die Verwaltung.

Jedem Amtsbezirke steht ein Regierungsstatthalter vor.

Die Gerichtsbehörden bestehen aus einem Obergericht, Amtsgerichten, Geschworenengerichten, Kriegsgerichten und Friedensrichtern. Die Gerichtsverhandlungen sind, Sittlichkeitsdelikte ausgenommen, öffentlich, alle Urteile müssen begründet und können weder von der gesetzgebenden noch der administrativen Behörde umgestoßen werden.

Das Staatsgebiet ist in Gemeinden und Kirchspiele eingeteilt, deren Vorgesetzte durch die Gemeindeversammlung bestimmt werden; Gemeinderat und Gemeindepräsident sind die örtlichen Polizei- und Vollziehungsbehörden.

Dem Bürger werden, wie schon 1831, persönliche Rechte gewährt. Grundsätzlich sind alle Bürger vor dem Gesetze gleich, persönlich frei, dürfen nicht willkürlich verhaftet oder dem ordentlichen Richter entzogen werden; ihr Hausrecht und Eigentum sind unverletzlich; sie genießen Preß-, Vereins-, Niederlassungs-, Handels- und Gewerbe-, Glaubens- und Lehrfreiheit, haben das Petitionsrecht. Alle Lasten sind loskäuflich. Das bedeutet die volle Gewährung der Menschenrechte.

Dazu kommt noch eine Reform des Armen- und Finanzwesens. Die Armenunterstützung durch die Gemeinden wird freiwillig; dafür hilft der Staat mit starken Mitteln. Zehnten und Bodenzinse werden aufgehoben. Eigene Vorschriften behält der Jura im Armenwesen, in der Gesetzgebung und im Steuersystem. Eine Hypothekar- und Schuldentilgungskasse wird errichtet.

Gegenüber diesen Rechten bestehen die Pflichten des Bürgers in der Leistung von Militärdienst und Steuern.

Die Verfassung darf revidiert werden auf Antrag von wenigstens 8000 Bürgern oder des Großen Rates. Die Revision kann durch den Großen Rat oder einen Verfassungsrat, je nach Volksbeschluß, vorgenommen und muß den politischen Versammlungen zur Abstimmung vorgelegt werden. Sobald die Verfassung in Kraft tritt, ist sie

das oberste Gesetz des Staates, und ihre Vollziehung ist die höchste Pflicht der Staatsbehörden.

2. Kapitel:

Die Volksrechte.

Trotzdem die neue Verfassung schon nach zwei Jahren durch die Bundesverfassung und 1874 durch deren Revision vielfach durchlöchert wurde, zudem in den fünfziger Jahren Anlaß zu schweren Parteikämpfen gab, blieb sie bis 1893 bestehen. Deshalb bildet sie für unsere Untersuchung die *Grundlage*, und es muß eingehend festgestellt werden, welcher *Art* die in ihr niedergelegten Volksrechte sind, wie sie im Verfassungsrate entstanden. Nur wenn wir über den Sinn und *Geist* einzelner Paragraphen vollständig im Klaren sind, wird es uns möglich sein, anläßlich des Ausbaus der Volksrechte im Jahre 1869 ein unbefangenes und *auf Tatsachen gegründetes Urteil* über die *Verfassungsmäßigkeit* dieser Neuerung abgeben zu können. Es geht dabei besonders um den viel umstrittenen § 6, Art. 4, aus dem später das Recht des Referendums hergeleitet wurde.

Welches sind die *Volksrechte der Verfassung vom 31. Juli 1846*, und welche Fortschritte sind unter dem Einfluß der radikalen Partei seit 1831 gekommen?

Wohl erachteten die Schöpfer der Verfassung immer noch das *Repräsentativsystem* als das einzig Richtige im demokratischen Staate, d. h. das Mitspracherecht des Volkes an der Gesetzgebung war auf die Wahl des Großen Rates beschränkt, der dann im Namen des Volkes handelte. Aber in der Art dieser Wahl war ein großer Fortschritt zu verzeichnen: die Einführung des *allgemeinen und direkten Stimmrechtes*. Gleichzeitig wurde das stimmfähige Alter von 23 auf 20 Jahre herabgesetzt. Auch der *Zensus* für das passive Wahlrecht *fiel weg*. Dadurch war erreicht, daß der Eintritt in den Großen Rat nicht mehr abhängig war vom Vermögen, sondern von der Tauglichkeit des Kandidaten. Ebenso verschwand das altertümliche Wahlmännersystem, und die teilweise Selbstergänzung des Großen Rates hörte auf, da anstelle des sukzessiven Rücktrittes eines Drittels der Legislative die Integralerneuerung trat.

Dieses allgemeine, durch keinen Vermögensausweis mehr beschränkte Stimmrecht, schloß jedoch — außer den Trinkern, geistig

Anormalen usw. — die im Kanton Bern wohnhaften Schweizerbürger aus, deren Heimatkantone nicht Gegenrecht hielten.

Um die drei Fragen des stimmberechtigten Alters, des Zensus und des Stimmrechtes für Bürger anderer Kantone war im Verfassungsrate heftig diskutiert worden.

In betreff des *Alters* wurden alle möglichen Variationen vom 20. bis 23. Lebensjahre erwogen. Die einen wollten die Stimmfähigkeit ins selbe Jahr versetzen, wie es die Zivilgesetzgebung für die bürgerlichen Rechte festgelegt hatte (23jährig); andere beantragten die Uebereinstimmung mit der militärischen Dienstpflicht (22jährig); viele glaubten, der junge Bürger sei mit zwanzig Jahren noch zu wenig selbständig erzogen, so daß er leicht ein Werkzeug des Stimmenfanges werde. Auch sei bei einer zu frühen politischen Mündigkeit die Gefahr vorhanden, daß Familienbande und Respekt vor den Eltern zerstört würden. So sagte Pfarrer Bandelier: »Nun hätte aber der Ihnen vorgelegte Antrag zur unmittelbaren Folge, die Jugend aus jenen Gewohnheiten heraustreten zu lassen, welche ich gerne an derselben sehen möchte; der Antrag (die Stimmfähigkeit auf das 20. Altersjahr herabzusetzen) würde dieselbe zu einer dünkelhaften Jugend machen; er würde auf beklagenswerte Weise dazu beitragen, die Familenbande zu lockern und aufzulösen und die Bande des väterlichen Ansehens zu zerstören ... Wenn es aber irgendeine Klage gibt, die von einem Ende des Landes ans andere ertönt, so ist es gewiß diese, daß die väterliche Autorität sich sehr geschwächt befindet, und daß diese Lockerung der Pflichten und der Gefühle der kindlichen Ehrfurcht und der Unterordnung auf eine höchst nachteilige und sehr fühlbare Weise nicht bloß auf die Eintracht der Familien, sondern auch auf das Fortkommen und Gedeihen derselben einwirkt.«[3]

Eine andere Stimme entgegnete darauf, daß die jungen Leute sich in den Wahlversammlungen von den älteren und erfahrenen Bürgern unterrichten und belehren lassen könnten.

Sehr bemerkbar machten sich die konservativen Mitglieder des Verfassungsrates durch den Antrag eines wenn auch kleinen *Zensus*. Sie gingen dabei von dem Grundsatze aus »wer zahlt, der stimmt, und wer stimmt, der zahlt«. Es war ihnen nicht möglich, sich von der alten Idee freizumachen, daß zu politischen Rechten Vermögen notwendig sei; sie begründeten ihren Standpunkt mit der Behauptung, daß natürlich diejenigen, die keine Steuern zahlten, mit großer Schadenfreude den andern hohe Abgaben würden aufbürden helfen.

Dieser veralteten Ansicht traten die Radikalen ganz entschieden entgegen, am treffendsten Ulrich Ochsenbein in seinem Schluß-

rapport: »In der Despotie sucht man möglichst wenige Menschen, nur Einen an den öffentlichen Sachen zu beteiligen; in der Monarchie möglichst auch nur einen, in der Aristokratie nur diejenigen, welche sich selbst zum Regimente erkoren glauben; in der Demokratie hingegen ist das Umgekehrte der Fall, da sucht man möglichst viele an den Staatsangelegenheiten zu beteiligen. Was wollen nun wir? Welche Staatsform wollen wir der Republik Bern geben? Das ist bereits ausgesprochen ... das bernische Volk bildet einen demokratischen Freistaat und zwar basiert auf die Volkssouveränität. Daraus folgt, daß das ganze Volk an den Staatsangelegenheiten Teil nehmen sollte, sofern man konsequent sein will«[4].

Auch sah man ein, daß für die Ausübung politischer Rechte Intelligenz, Rechtlichkeit und patriotische Ergebenheit, also nicht notwendigerweise an den Besitz von Vermögen gebundene Eigenschaften, wichtig sind. Stockmar machte sogar den Vorschlag, die Arbeit als Maßstab zu setzen, indem man anstelle des Leitsatzes »wer zahlt, der stimmt« die Parole »wer arbeitet, der stimmt« annehmen solle.

Beim dritten Problem hatte man ursprünglich allen im Kanton Bern lebenden *Schweizerbürgern* das Stimmrecht erteilen wollen, unter der einen Bedingung, daß sie wenigstens zwei Jahre in diesem Gebiete ansässig gewesen sein müßten.

Da regte sich jedoch die Intoleranz gegenüber den andern Schweizerbürgern, was in der Freischarenzeit verständlich war. So darf man nicht erstaunt sein, daß man nur bei Reziprozität der betreffenden Kantone das Stimmrecht erteilen wollte, wenn sich ein Mann wie der fein gebildete Pfarrer Bandelier zwei Jahre vor der Einführung der Bundesverfassung äußerte: »Die Freigebigkeit ist eine edle Tugend, allein ihr Platz findet sich im Bereiche der öffentlichen und Privattugenden, und man muß dieselbe nicht in die Reihe der völkerrechtlichen Maximen stellen, denn wohin würden wir damit kommen, und wo wollten wir aufhören? Warum sollten Sie, meine Herren, die Ausübung der politischen Rechte in diesem Falle nur den Angehörigen der andern Kantone und nicht auch den Angehörigen anderer konstitutioneller Staaten, den Badensern, den Württembergern usw. einräumen? Bietet Ihnen, von dem Gesichtspunkte aus, unter welchem Sie heute diese Frage betrachten, ein Luzerner größere Garantie für gute Wahlen dar als ein Franzose, ein Belgier, ein Württemberger, ein Badenser usw.? ... Behandeln wir diejenigen als Eidgenossen, die uns ebenfalls als Eidgenossen behandeln, und stellen wir den Grundsatz der Reziprozität auf[5]«.

Da nützten die Voten eines Stämpfli, eines Ochsenbein und anderer

wenig, die darauf hinwiesen, daß Bern vorangehen müsse bei der Annäherung und Verschmelzung aller Eidgenossen, indem man allen die gleichen politischen Rechte einräume; dadurch würde einer großen vaterländischen Idee Bahn gebrochen, ohne daß politisch schwerwiegende Folgen daraus entstünden, da ja eine zweijährige Niederlassungsfrist Voraussetzung sei; zudem sei es nichts als billig, denen politische Rechte einzuräumen, die ihren Pflichten als Steuerzahler und Wehrmänner nachkämen. Eindringlich sagte Ochsenbein: »Ich möchte also davor warnen, sich da nicht politisch intolerant zu zeigen, und namentlich nicht zu zeigen, daß man unter keinen Umständen liberaler sein wolle als andere. Wir sollen im Gegenteile coulant sein und den Weg bahnen, daß einmal ein schweizerisches Vaterland sich bilde, denn dadurch gelangt man viel eher zu einer Einigung, als wenn man sich immer abschließt und am Kantönligeist festhält. Wir bekommen dadurch allerdings eine bernische Nationalität, eine solothurnische Nationalität, eine aargauische Nationalität, aber keine schweizerische; wir haben zuletzt zweiundzwanzig verschiedene Nationalitäten, aber ein gemeinsames Vaterland haben wir nicht«[6].

Der Verfassungsrat bestand aber auf der Bedingung der Gegenseitigkeit.

Man begnügte sich jedoch nicht mit der Erweiterung des Wahlrechtes und der Einführung direkter Wahlen. Durch verschiedene Artikel gestand man dem Volke Rechte zu, die ihm das letzte Wort bei Verfassungsänderungen und eine gewisse Kontrolle seiner Behörden erlaubten. Der wichtige § 6 lautet nämlich in seiner definitiven Fassung:

»Die politischen Versammlungen stimmen ab:

1. Ueber die Veränderungen der Staatsverfassung (Revision, Tit. V);
2. Ueber die Veränderungen der Bundesverfassung;
3. Ueber die außerordentlichen Gesamterneuerungen des Großen Rates nach § 22;

   (§ 22. Außerordentlicherweise findet eine Gesamterneuerung des Großen Rates statt, wenn dieselbe mittelst einer Abstimmung in den politischen Versammlungen von der Mehrheit der stimmenden Bürger anbegehrt wird [§ 6, Ziffer 3].)
4. Ueber diejenigen Gegenstände, welche ihnen durch Gesetze zur Entscheidung übertragen werden.

Bei diesen Abstimmungen entscheidet die Mehrheit der stimmenden Bürger des ganzen Kantons«[7].

Für die *Verfassungsrevision* der Zukunft wurden alle nur denkbaren Erleichterungen gewährt, um, wie Ochsenbein sagte, Unruhe und Revolution zu verhindern. Deshalb erteilte man dem Volke — neben dem Großen Rate — die Verfassungsinitiative und räumte ihm, was schon früher erwähnt wurde, freie Hand ein bezüglich der Wahl der Behörde, welcher die Revision übertragen werden sollte, sei es ein Verfassungsrat oder eine Großratskommission. Man hatte also klüglich die Konsequenzen aus den jüngsten Ereignissen gezogen und zukünftigen Verfassungsverletzungen vorgebeugt, indem die Schwierigkeiten zu einer Revision beseitigt wurden.

Eine merkwürdige *Entstehungsgeschichte* hatten die *Abschnitte 3 und 4 des Paragraphen 6*, wo es sich um das Volksrecht der Abberufung des Großen Rates und scheinbar um eine Art verhülltes und zwitterhaftes Veto handelt. Die Einführung dieser Artikel führte zu einem wechselvollen und hartnäckigen, mit Ueberraschungen gespickten Kampfe, der ausführlich darzustellen ist.

Schon in den Beratungen der Redaktionskommission kam die *Vetofrage* zur Sprache. Den Anstoß dazu gab Pfarrer Weyermann, indem er zum damaligen § 6 einen Zusatz beantragte, wonach die politischen Versammlungen sollten abstimmen dürfen:

> »3. über die Annahme oder Verwerfung derjenigen Beschlüsse des Großen Rates, über welche 3000 stimmfähige Bürger die Abstimmung verlangt haben werden«[8].

Das war nicht ein unbedingtes Veto; Gesetze sollten der Volksabstimmung nur unterbreitet werden, wenn eine gewisse Anzahl stimmfähiger Bürger es verlangte. Trotzdem beantragte Stämpfli eine noch mehr abgeschwächte Form, ein »Surrogat«, wie er es selbst bezeichnete: »Daß unser Volk durch die Verfassung wichtige und sichere Garantien erhalte, die es nie besessen, ist Tatsache. Wahlgemeinden, direkte Wahlen, Integralerneuerung des Großen Rates und der Regierung, Abberufungsrecht der Großräte, ein leichter Revisionsmodus. Durch das Veto geschähe diesen Garantien ein großer Abbruch ... Das Veto hat seine Vor- und Nachteile. Im allgemeinen ist das Volk zur Gesetzgebung nicht geeignet. Die Intelligenz für Gesetze findet sich in der Masse des Volkes nicht vor, und bei aller Achtung für das Volk und seine Rechte muß ich bemerken, daß die Einsicht und Prüfung der Gesetzgebung eher Sache einer Behörde ist ... Intriganten haben namentlich im Anfange auf den Entscheid des Volkes Einfluß; nur die Erfahrung wird diesen Einfluß Bösgesinnter heben. Dann ist das Volk im allgemeinen der idealen Richtung der Gesetze nicht Freund, beziehungsweise der höhern Lehr-

anstalten, der Volksschule, des Erziehungswesens, ebensowenig der Reform, wobei größere Ausgaben bevorstehen als bisher ... Dann gibt das Veto dem Großen Rate keine Richtschnur an die Hand, keine Gründe der Verwerfung eines Gesetzes an. Der Große Rat weiß also nicht, warum das erfolgt ist, und worin die Mittel zu einer glücklichen Revision des Gesetzes liegen. Der Große Rat ist gehemmt und auf lange Zeit eingeschüchtert, etwas Besseres vorzuschlagen. Das Veto gegen ein Gesetz gleicht in dieser Beziehung einem Mißtrauensvotum ... Ich stimme gegen das Veto. Es kann Fälle geben, wo Anfragen an das Volk zu stellen sind. Es ist notwendig, daß das Volk im Rücken des Großen Rates stehe, z. B. im Falle eines Krieges, bei wichtigen Finanz- und Prozeßreformen usw. Die Verschiedenheit der Landesteile empfiehlt diese Maßregel ... Ein Zusatz zu § 6 im angeregten Sinne würde des Inhaltes sein: ‚Die Ortsversammlungen entscheiden über diejenigen Gegenstände, welche ihnen durch Gesetze oder Beschlüsse des Großen Rates zur Entscheidung übertragen werden'.«[9] Der Gedanke war also der, daß der Große Rat *in einzelnen wichtigen Fällen*, um sich von einer gleichen Gesinnung des Volkes zu überzeugen, dasselbe anfragen könnte, *ohne* daß es selbst die Initiative dazu hätte oder daß dieser Modus *obligatorisch* wäre.

Während bei der Abstimmung der *Vetoantrag verworfen* wurde, setzte sich Stämpflis Vorschlag durch und gelangte an die Redaktionskommission. Bei der späteren endgültigen Beratung verlangte Ochsenbein sehr energisch die Streichung der Worte »oder Beschlüsse des Großen Rates«, indem er deutlich den Inhalt und die Folgen von Stämpflis Fassung erklärte:

»Dieser Artikel ist viel wichtiger, als man sich's beim ersten Anblick denkt, denn derselbe enthält im Grunde nicht ein Geringeres als das Veto, aber ein sehr fatales Veto, ein solches nämlich, welches bloß der Große Rat anrufen kann, das Volk hingegen nicht. Bei der früheren Beratung schien man vom Veto nichts zu wollen, will man aber jetzt ein solches, so will ich dann lieber eines, das vom Volke angerufen werden könnte. Geben wir dagegen dem Großen Rate das Recht, das Veto anzurufen, so wird jede geschlagene Minderheit im Großen Rate, anstatt sich der Mehrheit zu unterziehen, fast allemal noch zu diesem letzten Mittel greifen und an das Volk appellieren. Da nun ein solcher Antrag, an das Volk zu appellieren, natürlich sehr populär scheinen wird, so muß die Mehrheit dann jeweilen demselben beipflichten, wenn sie nicht unpopulär sein will, und so wäre *die* ... Redaktion ein Mittel, immerwährende Bewegung und Aufregung im Staate zu unterhalten. Ob man nun das wolle oder

nicht, darüber sollte man bald entschlossen sein. In der Redaktionskommission wurde diese Frage umständlich besprochen, und zuletzt glaubte man, sich auf Gesetze beschränken zu sollen, und die Sache nicht auch von bloßen Beschlüssen des Großen Rates abhängig zu machen. Man muß sich da wohl hüten, nicht etwas in die Verfassung aufzunehmen, was man im Grunde nicht will. Bleiben wir bei der Redaktion: ‚über diejenigen Gegenstände, welche ihnen durch Gesetze zur Entscheidung übertragen werden', so kann nur dasjenige dem Volke zur Entscheidung vorgelegt werden, worüber das Gesetz selbst eine daherige Bestimmung aufstellt, und es ist dann von vornherein allen solchen Umtrieben von Minderheiten der Faden abgeschnitten«[10].

Die Mehrheit schloß sich Ochsenbein an. Indem der Große Rat sich streng an die gesetzgeberische Form hielt, wollte er vor spätern Uebereilungen bewahren.

Schließlich gelangte dieser umstrittene Artikel zur neuerlichen Beratung vor das Plenum des Verfassungsrates. Alle möglichen Vorschläge kamen zur Sprache. Weyermann ging noch einmal voran mit der Propagierung des Vetorechtes des Volkes. Die Opposition aber ließ sich dadurch nicht beirren. Pfarrer Bandelier nannte das Veto »das dem Volke vorbehaltene Recht, die Schlußnahmen der gesetzgebenden Behörde zu verwerfen oder anzunehmen, mit andern Worten, es ist eine Institution, durch welche die Arbeiten, die Verhandlungen des intelligentesten und aufgeklärtesten Teiles des Volkes der Kontrolle, der Würdigung des am wenigsten aufgeklärten und am mindesten intelligenten Teiles des Volkes unterworfen wird«[11]. Straub von Belp ging nicht so weit: »Ich will kein Veto, durch welches ein Schulgesetz verworfen, noch ein Lotteriegesetz angenommen werden kann, sondern ich will ein Veto nur für die allerwichtigsten Gesetze, nämlich erstens für alle organischen, zweitens für die finanziellen Gesetze, soweit sie Steuern, Abgaben und Verminderung des Kapitalvermögens betreffen, drittens über den Entscheid von Krieg und Frieden«[12]. Beutler verlangte ebenfalls ein nur beschränktes Veto, das von etwa 8000—10 000 stimmfähigen Bürgern innerhalb einer bestimmten Frist verlangt werden könnte. Ebersold wollte dem Volke für gewisse Gegenstände sogar die Initiative zugestehen.

Eine stark abweichende und originelle Idee äußerte Großrat Fischer. Um dem Volke einen bleibenden Einfluß auf die oberste Landesbehörde zu sichern, schlug er eine Art Zweikammersystem vor, »einen Großen Rat beizubehalten, gewählt von den Bezirken nach der Weise, wie dies im Entwurfe bereits beschlossen ist, jedoch

allfällig weniger zahlreich, z. B. wie der gegenwärtige Verfassungsrat. Dieser engere Landrat hätte alle Kompetenzen, welche der gegenwärtige hat, mit einer wichtigen Ausnahme jedoch, welche das Veto ersetzen müßte, nämlich mit Ausnahme der definitiven Erlassung der wichtigsten Landesgesetze ... und mit Ausnahme der wichtigsten Wahlen, nämlich des Schultheißen, des Regierungsrates und des Obergerichtes. Sodann würde noch eine zweite Landesvertretung (der große Landrat) jährlich einmal beigezogen, bestehend aus Gemeindeabgeordneten. Diese verstärkte Landesvertretung nun, welche in den wichtigsten Fällen ... auch ihre Stimme abzugeben hätte, wäre in meinen Augen das leibhaftige, lebendige Veto, aber in geregelter, organisierter Gestalt«[13].

Ganz überraschend warf der plötzlich die *Haltung wechselnde Stämpfli* seine bisherige Antipathie gegen das Veto ab, lenkte ein und machte sogar den positiven Vorschlag, ein beschränktes Veto im Grundsatz aufzustellen, oder, falls dies abgelehnt würde, dem Volke das *Recht auf Abberufung* des Großen Rates zu geben.

Wir müssen nach dem Grunde dieser Schwenkung fragen. Ochsenbein warf seinem Kollegen vor, er habe diese Vorschläge aus demagogischen Gründen gemacht, um die Aufhebung der Zehnt- und Bodenzinse durchzudrücken. Diese Ansicht wurde von Stämpfli selbst in den Beratungen des Großen Rates über das Veto am 5. Februar 1864 bestätigt: »Mein Antrag, welchen ich im Verfassungsrate stellte, war abweichend von demjenigen, welchen ich in der Vorberatungskommission gestellt hatte. Es war nämlich unterdessen eine politische Agitation entstanden, betreffend die Garantie und das Schicksal der Bürgergüter, und da sagte ich allerdings: wenn ihr einen Wettlauf machen wollet in der Popularität und in der gründlichen Abänderung bestehender Verhältnisse, so bin ich auch dabei«[14]. Noch deutlicher erklärte er sich 1846 vor dem Verfassungsrate:

»Ich komme nun zum Veto und erkläre mich zum Voraus für das Veto. Man wird mir Inkonsequenz vorwerfen, weil ich jetzt für das Veto stimme, in der Kommission aber dagegen gestimmt habe. Darüber erlaube ich mir ein paar rechtfertigende Worte. Die jetzige Bewegung hat in unserem Staatsleben große Veränderungen bezwecken wollen, welche zum Teil im vorliegenden Entwurfe enthalten sind ... Im Anfang glaubte ich, es werden diese neuen Institutionen keinen besonderen Widerstand finden. Es beweist aber die Erfahrung das Gegenteil. Sie, meine Herren, werden selbst die Ueberzeugung gewonnen haben, daß gegen die beantragten Reformen mit

aller Macht gekämpft wird ... Diese Opposition, wie können Sie dieselbe überwinden? im Ratssaale? Zum Teil wohl, aber das beste Mittel ist, wenn wir den nämlichen Weg gehen wie sie und an das Volk appellieren; dieses hat in solchen Dingen den richtigsten Takt. Ich habe aber noch einen weitern Grund. Als in der Verfassungskommission das Veto behandelt wurde, waren Anträge in Aussicht gestellt, welche einesteils dem Volke das Recht geben wollten, diejenigen Mitglieder des Großen Rates, welche nicht in seinem Sinne regierten, abzuberufen, andererseits hatte man gegründete Hoffnung, daß das Abberufungsrecht der Beamten abgeschafft werde. Wären diese beiden Bestimmungen, wie ich es mir dachte, durchgegangen, so hätten wir eine volkstümliche Regierung und ein volkstümliches Beamtenheer erhalten, und das Veto wäre nicht notwendig geworden. Dadurch aber, daß das Abberufungsrecht des Volkes gegenüber dem Großen Rate abgeschafft und dagegen dasjenige der Regierung gegenüber den Beamten eingeführt worden ist, hat man nicht für eine volkstümliche Regierung gesorgt, sondern dafür, daß die Beamten bloß nach oben, nicht aber auch nach unten gestellt sein müssen ... Ich habe noch eine dritte Rücksicht: ich will niemandem schlechte Absichten unterschieben ... aber es kann nicht in Abrede gestellt werden, daß von gewisser Seite viel von Volksrechten gesprochen und unter diesen namentlich das Veto empfohlen wird ... Man will der liberalen und vorwärts schreitenden Bewegung, und namentlich ihrer weiteren Ausübung Inkonsequenz vorwerfen, man will dem Volke sagen, siehe die Liberalen und Volksmänner, jetzt, da sie Hoffnung haben, ans Brett zu gelangen, da wollen sie nichts mehr wissen von Volksrechten, da ist ihnen das Volk nicht mehr mündig und verständig genug. Dies, meine Herren, ist ein eingreifendes Argument, schlagen Sie es nieder, indem Sie jene Aristokraten und Konservativen Lügen strafen«[15]. Stämpfli wollte das Veto nur auf einige Punkte ausdehnen, so auf alle organischen Gesetze, damit das Volk die Vollziehung der Verfassung überwachen könne, auf alle wichtigeren politischen Fragen, auf das Besteuerungsgesetz, in dem Sinne, daß die allgemeinen Grundsätze, wonach die Steuern verteilt und erhoben werden sollten, dem Volke zur Genehmigung unterbreitet werden müßten, wenn es verlangt würde. Die Art seines Veto sollte negativ sein, indem das Volk, wenn es mit einem Gesetze nicht zufrieden wäre, es binnen einer bestimmten Frist sich aussprechen könnte, ob es dieses Gesetz verwerfen wolle oder nicht. »Ich stimme zum Veto. Sollte es keine Mehrheit erhalten, so stimme ich ... dahin, daß dem Volke

gegenüber dem Großen Rate das Recht der Generalabberufung zustehe in dem Sinne, daß, wenn 10 000 stimmfähige Bürger es verlangen, darüber abgestimmt werde, ob der Große Rat abberufen und durch einen neuen ersetzt werden solle. Dies ist auch ein Mittel, um gewaltsamen Regierungsveränderungen oder Putsche zu vermeiden«[16].

Bei der Abstimmung aber fanden *weder das Veto noch das Abberufungsrecht* Gnade, und die Ziffer 4 wurde angenommen, wie sie von Stämpfli in der Vorberatungskommission vorgeschlagen worden war[17]. Bei der Schlußberatung wurde außerdem noch ein Antrag gestellt, der einen Hinweis bietet auf den Sinn dieses Abschnittes. Dieser Antrag wollte die politischen Versammlungen abstimmen lassen über Gegenstände, die ihnen durch Gesetz (statt durch Gesetze) zur Entscheidung übertragen würden. Man möchte bei dieser neuen Formulierung darauf schließen, daß ein bestimmtes Gesetz ein für allemal die Gegenstände bestimmen solle, über welche das Volk durch das Veto abzustimmen habe. Dieser Antrag wurde jedoch abgewiesen.

Damit kam Abschnitt 4 des Paragraphen 6 endlich zu seiner endgültigen Fassung. *Das Veto war in allen Stadien wiederholt beantragt und stets mit großer Mehrheit abgelehnt worden.* Die Ziffer 4 wollte also dem Volke sicherlich kein Veto geben. Sie wollte einzig und allein dem Großen Rate die Sache in die Hand geben und ihm zugleich die Möglichkeit einräumen, wichtige Gesetze und Beschlüsse wie Krieg und Frieden, finanzielle und andere Reformen dem Volke vorzulegen; und auch solche Beschlüsse sollten nicht voreilig gefaßt werden können, sondern es war dazu die *Form eines Gesetzes notwendig*, mußte also mit einem Zwischenraum von drei Monaten zweimal beraten werden. Daß diese Ziffer in der Praxis nie angewandt wurde bis zur Einführung des Referendums 1869, ist eine andere Sache. Jedenfalls fand sie in jenem Jahre eine gewaltsame Deutung, auf Grund derer der Ausbau der Volksrechte in der Verfassung rechtswidrig stattfand.

Erstaunlicherweise kam in den Beratungen des folgenden Tages das *Abberufungsrecht erneut* zur Diskussion und, was man am Vortage verworfen hatte, wurde nun in leicht veränderter Form angenommen.

Die wahrscheinlichste Erklärung dieses Vorganges ist die, daß dem Volke eine Konzession gemacht wurde nach der Verwerfung des Vetos; man wollte ihm an dessen Stelle eine andere Garantie geben.

Bei der Beratung des § 22 (§ 10 des ursprünglichen Entwurfes) stellte *von Erlach* nämlich folgenden Antrag:

»Jede Wahlversammlung kann jeden ihrer Vertreter im Großen Rat zu jeder Zeit abberufen und einen andern an dessen Stelle wählen, jedoch nur mit Mehrheit der auf dem Stimmregister des betreffenden Wahlkreises eingeschriebenen Stimmfähigen«[18]. Der Zweck dieser Einzelabberufung der Großratsmitglieder war der, eine gewaltsame Entfernung des Großen Rates auf dem Putschwege zu verhindern, indem dieser durch die Beseitigung der dem Volke mißbeliebigen Mitglieder jederzeit dessen wahrer Repräsentant wäre.

Unter denselben Voraussetzungen wie von Erlach, »nämlich daß zu einem gesunden Staatswesen jedenfalls das gehöre, daß der Wille der Regierung möglichst nicht in Widerspruch komme mit dem Volkswillen, und daß hiezu Institutionen gehören, die solchen Widerspruch verhüten«[19], nahm auch *Stämpfli* hartnäckig diese Frage zum zweitenmal in Angriff. Da ihm direkte Wahlen, Integralerneuerung und kurze Amtsdauer des Großen Rates nicht genügende Garantien zur Wahrung der Volksinteressen waren, schlug er als Gegenantrag die Gesamtabberufung des Großen Rates vor, was ihm schon einmal verweigert worden war: »Eine Gesamterneuerung des Großen Rates findet überdies statt, wenn dieselbe mittelst einer Abstimmung in den politischen Versammlungen von der Mehrheit der stimmenden Bürger anbegehrt wird. Eine solche Abstimmung wird veranstaltet, sobald 8000 stimmfähige Bürger dieselbe verlangen«[20]. Er erläuterte, daß er die Einzelabberufung bekämpfe, weil sich sonst die Wahlkreise nicht durch allgemeine politische Beweggründe, sondern durch Lokalinteressen dazu bestimmen ließen, ihre Vertreter abzuberufen. Die Gesamtabberufung aber sei der einzige Weg, einer Unzufriedenheit über die Behörden gesetzlich ein Mittel in die Hand zu geben. »Wenn der Große Rat Fragen, welche das ganze Volk interessieren ... nicht so erledigt, wie das Volk es will, und dann Mißstimmung hervortritt, so soll man dem Volke die Möglichkeit gewähren, dieser Mißstimmung irgendwie Luft zu machen ohne gewaltsame Erschütterung. Dieses geschieht nun dadurch, daß eine bestimmte Zahl von Bürgern auftreten und sagen kann: ‚Wir verlangen eine Abstimmung darüber, ob der Große Rat erneuert werden solle.' So ist für die Zukunft jede gewaltsame Erschütterung fast unmöglich, und alle Bewegungen vorwärts werden sich nur auf dem verfassungsmäßig organisierten Wege gestalten. Daß dann hieraus Nachteile entstehen werden, glaube ich nicht, und es wird gewiß dieses Mittel selten angewendet werden. Schon das bloße Bewußtsein, nicht unbedingter Mandatar des Volkes zu sein, wird den Großen Rat vorsichtig machen, und wiederum wird das Bewußtsein des Volkes, auf ganz gesetz-

lichem Wege die politische Richtung des Großen Rates bestimmen zu können, dasselbe abhalten, gewaltsame Schritte vorzunehmen«[21]. Stämpfli dachte damals nicht daran, daß eine solche Abberufung auch das Mittel einer aktiven Minorität sein kann, um das Volk durch Agitation gegen die herrschende Partei zu gewinnen, wie es die Parteikämpfe der fünfziger Jahre lehren sollten.

Wohl ließ Landammann Péquignot seine ganze Beredsamkeit gegen jede Art von Abberufung spielen, da eine solche den Abgeordneten jede Würde nehme. »In der Tat«, rief er aus, »welches würde die Stellung eines Abgeordneten sein, der zwischen seine Ueberzeugung und die unaufhörlich über seinem Haupte schwebende Drohung der Abberufung gestellt wäre: Mit welchem moralischen Einfluß würde er in diesem Saale auftreten, wenn er in demselben unter dem Gewichte einer bedrohlichen Ueberwachung erscheinen würde, die ohne Unterlaß an seine Schritte sich heftet? Diese Maßregel würde ihn in Kampf zwischen seinen Pflichten gegen den Kanton, die er zu erfüllen geschworen hat, und den Lokalbegehrlichkeiten des Bezirkes setzen, der ihn erwählte«[22]. Umsonst. Mit 56 gegen 45 Stimmen wurde Stämpflis Antrag gutgeheißen, ebenso später bei der Beratung in globo.

Damit kam ein sehr wichtiges, in aufgeregten Zeiten aber zweischneidiges Volksrecht in die Verfassung. Es gab dem Souverän die Möglichkeit, seine Legislative und mit ihr automatisch auch die Regierung, sowie die Regierungsstatthalter und Gerichtspräsidenten abzuberufen, wenn trotz deren kurzer Amtsdauer eine Spannung entstehen sollte. Es ist kein Zweifel, daß in den Fällen, da ein solcher Vorgang zustande kommt, wirklich das Bedürfnis dafür vorhanden ist, wobei die Abberufung einem Mißtrauensvotum entspricht. Andererseits aber muß man sich fragen, ob es sich bei einer vierjährigen Amtsperiode wirklich lohnte, die Behörden frühzeitig ihrer Posten zu entheben und dafür die unausweichliche Aufregung, Hetze und Anfeindung der Parteien in Kauf zu nehmen. Das Volk selbst hat darauf 1852 eine verneinende Antwort gegeben. Auch verfuhr man nicht ganz einsichtig, daß man das Recht der Abberufung nicht ebenso der Regierung gegenüber ihren untergebenen Beamten zugestand. Wohl konnte sie, so gebunden, diese Beamten nicht zu willenlosen Werkzeugen machen. Was aber, wenn sie mit Widerständen zu kämpfen hatte? Dieses Problem zeigte sich in seiner ganzen Tragweite, als die konservative fünfziger Regierung mit radikalen Beamten regieren mußte.

Gerade was die *Wahlen dieser Beamten* anbelangt, wurden dem Volke sehr weitgehende Rechte zugewiesen. Zwar hätte die Wahl der Regierungsstatthalter ursprünglich durch den Regierungsrat geschehen sollen. Aus einer Reihe von Anträgen heraus beschloß man jedoch, trotz gewichtiger Einwendungen, daß der Große Rat aus Doppelvorschlägen von Regierungsrat und Amtsbezirksversammlung die Regierungsstatthalter zu bestimmen hatte. Auch der Amtsgerichtspräsident wurde auf ähnliche Weise gewählt, und den Amtsbezirksversammlungen wurde die Befugnis erteilt, die Mitglieder des Amtsgerichtes zu bezeichnen. Selbstverständlich wählten die Gemeindeversammlungen selbst ihre anstelle der Unterstatthalter tretenden Gemeindepräsidenten und Gemeinderäte.

Anlaß zu längeren Beratungen gab die Einführung von *Geschworenengerichten*, dieser nach damaliger Ansicht nützlichen Institution. Einmal darf das Volk, um sein Recht zu kennen und anzuwenden, nicht bloß von ferne zusehen, wie es von den Gelehrten angewandt wird; eine Beteiligung am Rechtswesen aber ist durch die Geschworenengerichte möglich, die nicht aus ständigen Richtern, sondern aus Männern bestehen, die vom Volke gewählt wurden und nach ihrer Tätigkeit wieder ins Volk zurückkehren. Diese Gerichte sind daher ein Bildungsmittel des Volkes. Das Volk spricht selbst darin und hat zweifellos ein unmittelbares Interesse, Recht und Gerechtigkeit zu üben. Zudem besteht eine dreifache Garantie durch die gegenseitige Kontrolle von Zuhörern, Geschworenen und gelehrten Richtern; fällen die Geschworenen nämlich einen ungerechten Entscheid, so haben die Richter immer noch das Recht, ihr Veto einzulegen und den Handel vor ein neues Geschworenengericht zu bringen.

Kurz noch ein Wort über die Organisation.

Die Jury besteht aus Mitgliedern, die vom Volke bestellt sind, und zu einem kleinen Teile aus Mitgliedern, die aus den Gerichtsbehörden hervorgehen. Die Zusammensetzung bildet sich auf folgende Weise. Es werden in den Wahlkreisen zum voraus Geschworene gewählt; aus diesen werden für jede Session 36 herausgelost, die gegebene Fälle zu beurteilen haben. Von diesen sechunddreißig kann der Angeklagte zwölf verwerfen, ebenso der Staatsanwalt, so daß zuletzt noch zwölf Geschworene übrig bleiben. Wird weder vom Angeklagten noch vom Ankläger von diesem Verwerfungsrechte Gebrauch gemacht, so werden die Zwölf, die zu Gericht zu sitzen haben, aus den Sechsunddreißig herausgelost oder gewählt. Vor den Verhandlungen werden diese vereidigt zum Gelöbnis, daß sie ihre Pflichten

als Geschworene getreu erfüllen wollen. Dann haben sie bloß gemäß dem Tatbestand des eingeklagten Vergehens oder Verbrechens zu entscheiden, ob der Angeklagte schuldig sei oder nicht; erst nachdem sie das Schuldig ausgesprochen haben, sitzen die eigentlichen Richter, die den Verhandlungen beiwohnen, zusammen und sprechen die gesetzlich bestimmte Strafe aus.

Die Kompetenzen der Geschworenengerichte beziehen sich auf Kriminal-, politische und Preßvergehen.

Einige Voten im Verfassungsrate sprachen sich gegen die Einführung der Geschworenengerichte aus, mit der Behauptung, der Uebergang von den bisherigen Methoden sei allzu schroff, die ganze Einrichtung zu kostspielig, der Entscheid der Jury zu willkürlich, da er keine Motivierung enthalte. Doch wurde der Paragraph mit einer kleinen Modifikation angenommen, indem geringfügige Händel, wie Ehrbeleidigungen, nicht dem Geschworenengerichte übertragen wurden, um eine zu starke Belastung zu vermeiden.

Auffallenderweise kam die Gewährung der *Menschenrechte* erst fast an den Schluß der Verfassung, während sie noch 1831 an erster Stelle gewesen waren. Ochsenbein bezeichnete sie sogar als eine Art Anhängsel, und sie wurden ungefähr in der alten Fassung wieder aufgenommen. Das bedeutete nun nicht etwa, daß sie vernachlässigt worden wären. Im Gegenteil. Petitions-, Vereins- und Meinungsäußerungsrecht wurden vollständiger garantiert und dazu noch durch die Geschworenengerichte gesichert. Auch die andern Rechte wurden vollzählig aufgenommen. Aber sie waren schon so *selbstverständlich* geworden, daß man eine Diskussion darüber auf das Minimum abkürzte.

Im Anschluß an die Menschenrechte müssen noch die *Erleichterungen* erwähnt werden, die *in sozialer Hinsicht* zustande kamen. Blösch nannte sie zwar »eine großartige Bestechung des Volkes«[23], und es war wirklich ein gegenseitiger Ausgleich der sich widersprechenden Interessen der verschiedenen Landesteile; so erhielt das Oberland die Hypothekarkasse, das Emmental die Erleichterung der Armenunterstützung, der Jura Sonderrechte. Diese besonders von Jakob Stämpfli verfochtenen und schließlich durchgedrückten Bestimmungen waren für jene Zeit epochemachend; sie wurden vor allem von den Konservativen als radikale Umwälzung empfunden und bekämpft.

Ueberblicken wir das *Gesamtwerk*, so ist ein unverkennbarer Fortschritt gegenüber 1831 nicht zu übersehen. Allgemeines Stimm- und Wahlrecht, Abschaffung des Zensus, Abberufungsrecht, eine, wenn

auch rudimentäre, Möglichkeit der Volkbefragung, Geschworenengerichte, umfassende Menschenrechte und weitgehende soziale Erleichterungen, ganz abgesehen von den andern fortschrittlichen, jedoch nicht unter die Volksrechte zu zählenden Bestimmungen, ergaben ein Werk, das wohl seine Schwächen hatte, dem damaligen Bedürfnisse aber durchaus entgegenkam. Erst zwei Jahrzehnte später wurden die Volksrechte weiter ausgebaut, da unterdessen der Liberalismus erstarrte und von einer noch demokratischeren Gesinnung überflügelt wurde.

III. TEIL:

Erste Versuche mit den neuen Volksrechten.

Unter der Verfassung von 1846 bis zum Anfang der demokratischen Bewegung.

1. Kapitel:

Die Freischarenregierung und der Umschwung von 1850.

Die neue Verfassung mußte nun von ihren Schöpfern selbst in der Praxis erprobt werden. Die ausschließlich radikale Regierung, in der Stämpfli, Stockmar und der »Freischärler« Ochsenbein die hervorragenden Köpfe waren, versuchte, ihre vor allem materiellen Versprechungen zu erfüllen, eine zweifellos äußerst schwierige Aufgabe, die durch Mißernten und darauf folgende Teuerung nicht erleichtert wurde. Wir können uns jedoch über diese vierjährige Regierungsperiode ganz kurz fassen, da in bezug auf die Volksrechte keine Fortschritte erzielt wurden. Das Hauptinteresse dieser Zeit konzentrierte sich zumeist auf allgemein schweizerische Ereignisse wie den Sonderbundskrieg und die Entstehung der neuen Bundesverfassung.

Einmal führten der unvorbereitete Uebergang im Armenwesen von der obligatorischen zur freiwilligen Unterstützung durch die Gemeinden und die überstürzte Aufhebung der Feudallasten zu Mißerfolgen und belasteten die Staatsfinanzen so stark, daß die bisher gutstehende Kantonskasse bald ruiniert war und zu direkten Steuern Zuflucht genommen werden mußte. Dann entfremdete sich die Regierung einem Teil des Volkes durch ihre Haltung im sogenannten Zellerhandel, indem sie dem doch auch in kirchlichen Dingen souveränen Volke eine andere Richtung in der Religion geben wollte. Mit dem neu gegründeten Bundesstaat standen die Radikalen in schwerer Opposition, da ihnen die Verfassung zu wenig zentralistisch ausgefallen war. Schließlich kompromittierten sie sich durch heimliche Begünstigung ausländischer Revolutionäre und umstürzlerischer Tendenzen. Die maßlosen Angriffe der »nassauischen« Presse gegen die Bundesbehörden in der Emigrantenfrage kosteten ihr viele Sympathien.

Der gesunde »Bernergeist« drohte zudem überwuchert zu werden

durch den neumodischen »Zeitgeist«, dessen zügellose Parteiwesen die zunehmende Sittenverwilderung und Religionsverachtung begünstigte.

So war es nicht verwunderlich, daß sich bald Widerstand bemerkbar machte und sogar in der Regierung selbst eine Spaltung eintrat. Alljährlich wiederkehrende Defizite des Finanzdirektoriums, Religionsspöttereien und Maßnahmen gegen den katholischen Jura, Kampf gegen die Bundesverfassung, Sympathie für ausländische Intervention, durch die Zunahme des Proletariats aufkommende, von der Regierung zumindest nicht verhinderte Tendenzen für die Aufteilung des Gemeindebesitzes — alle diese neuartigen Ideen und Ereignisse rissen eine Kluft auf zwischen der Regierung und dem ernsten, sparsamen und arbeitswilligen Volke. Eine eigentliche Oppositionspartei bestand noch nicht; erst die Mißgriffe der Radikalen riefen schließlich nach einer *konservativen Partei*, die sich um *Eduard Blösch* sammelte und aus den »Burgdorfern«, Altliberalen vom Lande und den städtischen Patriziern zusammengesetzt war. Diese nahmen den Kampf bei den Erneuerungswahlen vom 5. Mai 1850 mit aller Kraft auf. Am 25. März trat eine an die 10 000 Mann starke Versammlung auf der Löwenmatte in Münsingen zusammen, während wenige hundert Meter davon entfernt die Radikalen tagten. Blösch entwickelte vor einer ernsten Menge ein *Programm*, das weniger konservativ als vielmehr recht positiv war im Sinne einer Sammlung zur Ausstoßung des Ungesunden und Schlechten. Die Hauptpunkte waren:

1. Unterstützung der Bundesverfassung.
2. Erfüllung der Kantonsverfassung von 1846: eine später unter Umständen nötige Revision soll nur in demokratischem Geiste stattfinden.
3. Keine fremde Intervention oder Einmischung in ausländische Angelegenheiten.
4. Die Feudallasten bleiben abgeschafft: die im § 85 der Verfassung den einzelnen Kantonsteilen gemachten Zusicherungen werden beibehalten und kommunistische Tendenzen gegen das Eigentum bekämpft.

Das ganze Programm wurde zusammengefaßt in dem Motto: Freiheit und Ordnung.

Die *Wahlen* brachten den *Konservativen eine kleine Mehrheit;* aber die Minorität war so stark, daß mit schweren Kämpfen gerechnet werden mußte, besonders als die neue herrschende Partei allen Ermahnungen zum Trotz einen ausschließlich konservativen, von Blösch präsidierten Regierungsrat bestellte. Nach der Wahl empfing

der neue Lenker der Geschicke Bern aus der Hand seines Vorgängers und Gegners Stämpfli die Geschäfte; darauf schritt die Behörde zur Arbeit.

Wohl waren es, wie der konservative »Oberländer Anzeiger« am 10. Juni betonte, »alles ächt liberale Männer, vom Alt-Berner bis dicht an die Gränze des Radikalismus eine fortlaufende Reihe aller liberalen Schattierungen«. Offenbar hatte sich dieses *Konglomerat* aus verschiedensten Bestandteilen, was die politischen Ansichten und die Landesgegend betraf, nur durch die gemeinsame Abwehr gegen den Radikalismus Stämpflis zusammengefunden. Es befanden sich darunter: Konservative von gutem altem Schlage, die an den Ereignissen der 30er und 40er Jahre unbeteiligt geblieben, aber durch die Ungunst der Zeit zu einer passiven Haltung verurteilt gewesen waren; dann Liberale von 1830, die später, als sie dem Zuge des Zeitgeistes nicht weiter folgen wollten, auf die Seite gestoßen worden waren; hierauf eine große Zahl Freisinniger aus den Zeiten des Schultheißen Neuhaus, Anhänger jenes Regimentes, das die Freischarenzüge unter der Hand begünstigt hatte, dann aber von der jungen Schule von Amt und Einfluß beseitigt worden war; schließlich gesellten sich selbst Radikale aus der Umwälzung von 1846 bei, die der Regierung Stämpfli gefolgt waren bis zu deren Sympathiebezeugungen für die Weltrevolution. Daher jenes Programm, das sich für die bestehende Verfassung einsetzte und damit jene Institution garantierte, die gegenüber einer starken und unermüdlichen radikalen Oppositionspartei eine liberal-konservative Regierung auf die Dauer unmöglich machte.

Kein Zweifel jedoch, daß diese Männer mit redlichen Absichten und tiefem sittlichem Ernste das Rathaus betraten, um das ihnen als Folge der Parteikämpfe von einem Teile der Bevölkerung entgegengebrachte Mißtrauen durch die Tat zu zerstreuen. Die Regierung hatte aber schon von Anfang an mit einer grundlegenden Schwierigkeit zu kämpfen: sie mußte mit jener Verfassung rechnen, die ihren guten Absichten entschieden widerstrebte. »Die Regierung sollte dem Uebermaß des politischen Parteitreibens ein Ende machen — aber die Verfassung hatte grundsätzlich kurze Amtsperioden festgesetzt und dadurch beständig wiederkehrende Wahlen nötig gemacht, die jedesmal die kaum beruhigte Aufregung erneuerten; die Regierung sollte den Schwerpunkt des politischen Lebens in die Klasse der im Alter gereiften Männer und des durch eigenen Besitz konsolidierten Mittelstandes verlegen — aber die Verfassung hatte die Stimmberechtigung bis an die äußerste Grenze hinausgesetzt; die Regierung

sollte schärfere Aufsicht halten über ihre Beamten — aber die Verfassung hatte ihr jede Autorität über dieselben entzogen; sie sollte das Gleichgewicht der Finanzen herstellen, sollte Ordnung schaffen im Armenwesen, im Erziehungswesen, in allen Teilen der Gesetzgebung — und überall lag irgendeine Verfassungsbestimmung im Wege oder wurde doch von ihren Gegnern in den Weg gelegt. Man kann mit einer radikalen Verfassung nicht konservativ regieren«[1].

Diese Schwierigkeiten zeigten sich denn auch sofort im Verhältnis der Regierung zu ihren Beamten. Die meisten derselben hatten erst im Dezember 1846 ihre Geschäfte angetreten, so daß ihre vierjährige Amtsperiode noch nicht abgelaufen war. Da diese Regierungsstatthalter und Gerichtspräsidenten aber aus der Zeit des Radikalismus stammten, benutzten mehrere von ihnen ihre Stellung, um der konservativen Regierung offen entgegenzuarbeiten. So herrschten beispielsweise in Interlaken und Pruntrut anarchische Zustände, was schließlich die Regierung zwang, diese Vertreter unter dem Protest der Radikalen abzusetzen.

Am 13. Oktober fand die Neubesetzung der Aemter statt, welche bekanntlich nach der Verfassung der Große Rat auf Doppelvorschläge von Volk und Regierungsrat oder Volk und Obergericht zu besorgen hatte. Statt nun, wie es der »Oberländer Anzeiger« forderte, die politischen Gegner auszuschließen, was der konservativen Mehrheit im Rate durchaus möglich gewesen wäre, folgten Blösch und seine Kollegen ihrer im Programm aufgestellten Unparteilichkeit, um damit das Vertrauen des Landes zu gewinnen, und wünschten, sich womöglich an die Volksvorschläge zu halten. Es zeigte sich hier wie andernorts, daß die konservative Regierung, vom besten Willen beseelt, sich durch Kompromisse nur schwächte und schadete. Die Beamten nämlich, die dank dieser toleranten Haltung ans Ruder kamen, machten sofort Opposition, so daß die Regierung einen vierjährigen Kampf mit ihren eigenen Beamten zu bestehen hatte. Da ihr durch die Verfassung das Mittel der Abberufung entzogen war, hatte sie gebundene Hände.

Nun aber ist es ein politisches Axiom, daß eine konservative oder liberal-konservative Regierung, die nicht aus einer überwältigend großen Volksmehrheit hervorgegangen ist, einer starken radikalen Minderheit gegenüber immer verloren ist, sobald sie, was in den meisten Fällen zutrifft, den schwächlichen Rücksichten nach rechts und links zugleich sich mehr anvertraut als den unerläßlichen Postulaten des politischen Verstandes und einer durch keinerlei Neben-

rücksichten gelähmten Grundsätzlichkeit. Deutlich hatte diese Grundwahrheit August von Gonzenbach, ein konservativer Parteimann, erkannt. »Man muß vor allem stark sein, wenn man die Menschen regieren will ... Die Radikalen haben nirgends so besorgte Ratgeber (wie wir), die ihnen täglich zurufen: ... seid halb und nicht ganz ...! Die Konservativen haben den Glauben nicht an sich selbst, und ohne Glauben kann man gar nichts gründen, das Dauer hat und Aussicht auf Bestand«[2]. Denn der Radikalismus hat jederzeit für sich den nie rastenden Ehrgeiz seiner Führer, das zeitungslesende Publikum und die alles wissenden Kannegießer, schließlich auch das unzufriedene Proletariat. Dieser mit Geschrei, Verleumdung und Dreistigkeit bewaffneten Front widersteht eine gutmütige Rücksichtspolitik unmöglich. Somit hätte einzig eine *Verfassungsänderung*, die den Konservativen bessere Grundlagen zur Regierung geschaffen hätte, dem Uebel abhelfen können. Da die Rechte dies schon vor 1850 eingesehen hatte, kam es zu Besprechungen über diese Frage.

2. Kapitel:

Die Idee der Landratsverfassung.

Der erste, der etwas Positives schuf, war *Ludwig Fischer von Reichenbach*, dem unter der Fünfzigerregierung die Direktion des Innern übertragen wurde, ein Mann aus patrizischem Geschlechte, der schon im Verfassungsrate von 1846 mit durchaus fortschrittlichen Gedanken aufgetreten war. Vor den Maiwahlen, also bevor deren überraschender Ausgang bekannt war, wiederholte er in einer Schrift »*An und für die Gemeinden des Kantons Bern*« seine Ansicht, daß eine zahlreichere, auch gemeindeweise Vertretung des Volkes notwendig sei. Was im Verfassungsrate aber mehr oder weniger als Improvisation angemutet hatte, wurde von ihm jetzt in klarer und wohl abgemessener Weise aufgebaut.

Fischer geht davon aus, daß das herrschende Wahlsystem mit seiner Ausdehnung auf eine möglichst große Zahl von Berechtigten zwar ein Schritt näher zur Demokratie sei, jedoch nicht genüge, weil dem Volke kraft seiner Souveränität das Recht auf eine Erweiterung der Regierungsbefugnisse der stimmberechtigten Bürger zustehe. Das Volk sei bisher nur ein Wahlkörper, eine Gußform gewesen, die dem Großen Rat während dessen Amtsdauer eine Art Generalvollmacht

in die Hand gegeben habe. Dadurch werde die Stellung des Großen Rates zwitterhaft: einmal müsse er als oberste Behörde in unabhängiger Weise befehlen, andererseits aber als Volksbehörde nach der Gunst der Wähler streben, sei somit Senat und Volkstribun in einer Person. Die Folge davon seien Widersprüche, Gegensätze und Schwankungen, die das Ansehen und die Stärke dieser Behörde untergrüben und sie zum Werkzeug der Parteien machten. In der Verfassung von 1846 seien zwar die Volksrechte vermehrt und erweitert worden, doch habe man vergessen, der demokratischen Staatsgewalt eine rechte Stütze zu geben. Die kurze Amtsdauer hätte zudem den Großen Rat so sehr geschwächt, daß nur eine Umgestaltung dieser Behörde in Form einer Verfassungsrevision Abhilfe schaffen könne.

»Von dieser Voraussetzung ausgehend halten unsere Vorschläge vor allem aus an dem Hauptgrundsatze fest, daß der Kanton Bern einen repräsentativen Freistaat bilden soll, beruhend auf allgemeiner Landesvertretung von der untersten bis zur obersten Stufe, wir suchen auf der Grundlage der Vertretung ein Gleichgewicht und eine natürliche Wechselwirkung zwischen dem Volke und der obersten Landesbehörde herzustellen, wir trennen und fördern diejenigen beiden Aufgaben des Großen Rates, welche nicht zusammen passen und legen insbesondere den politischen Schwerpunkt dahin, wo er nach der Natur der Sache in jeder Republik liegen soll. Die Freiheit wird erst dann Früchte bringen, wenn dieselbe auf der gemeinsamen Wirksamkeit aller gesunden Kräfte beruht. Das Volk wird erst dann dem Mißbrauch seiner Staatsgewalt durch Vögte, Pächter und Glücksritter vorzubeugen vermögen, wenn ihm eine sichere, feste Form an die Hand gegeben ist, um vermittelst derselben in allen wichtigen Dingen das letzte Wort abzugeben. Die Staatsbehörden endlich werden erst dann wieder zu Kraft und Ansehen gelangen, wenn die staatsmännischen Lebensregeln von denselben nicht mehr ausgeschlossen bleiben. Man setze an den Platz des bisherigen Großen Rates zwei verschiedene Behörden und übertrage jeder derselben die Verrichtungen, zu welchen sie sich eignen: die eine sei zahlreich, die andere beschränkt; die eine stehe in unmittelbarer Beziehung zum Volke, die andere zu Amt und Staat; die eine wahre die Interessen des Volkes, die andere diejenigen des Staates; die eine leihe die Kraft und den Nachdruck, die andere Geschäftserfahrung und Intelligenz; die eine ruhe auf dem Gemeindeverbande, die andere auf dem allgemeinen Wahlrechte; die Vereinigung beider stelle den Kopf und das Herz des Volkes vor!«[3].

Diese *Zweiteilung* stellt sich Fischer folgendermaßen vor:

I. »Die Volksbehörde oder allgemeine Landesvertretung — *der Landrat* — bestünde aus den Abgeordneten der 250 Kirchgemeinden des Kantons, mit Ausschluß aller eigentlichen Staatsbeamten, auf kurze Zeit, zum Beispiel auf ein Jahr in gewöhnlicher, regelmäßiger Gemeindsversammlung gewählt, so daß jede Kirchgemeinde mindestens einen Vertreter und nach Verhältnis ihrer Bevölkerung deren mehrere hätte. Diese allgemeine auf Vertretung beruhende Land- und Volksgemeinde — der Landrat — aus 400—800 Mitgliedern bestehend, würde regelmäßig nur einmal im Jahre auf einen oder zwei Tage in Bern zusammentreten, um auf eingereichte Vorschläge hin die wichtigsten Wahlen, wie diejenige(n) des Regierungsrates und Obergerichtes zu treffen, und nach angehörtem Vortrag der Behörden ohne Diskussion wie ohne Instruktion über alle wichtigen Gesetze mit Ja oder Nein abstimmen. Diese Versammlung der Gemeindeabgeordneten des Landes wäre gleichsam der republikanische Großsiegelbewahrer, der Gewichtstein und Regulator im Staatsuhrwerk, das *Volksveto* in sichtbarer, leibhaftiger, regelrechter Gestalt«[4].

II. »Die andere und zweite an den Platz des Großen Rates tretende Staatsbehörde, die wir den *Gesetzgebungsrat* nennen würden, bestünde höchstens aus 40 bis 60 Mitgliedern, wie bisher durch Wahlkreise gewählt, sei es nach dem Maßstabe der Großratswahlen, sei es nach demjenigen der Nationalratswahlen. Mit Ausnahme der dem Landrate übertragenen Gutheißung der Gesetze und der Wahlen zu den obersten Staatsämtern verbleiben dieser Behörde ungefähr die Kompetenzen des jetzigen Großen Rates. Dieselbe zöge ihren hauptsächlichsten Gewinn aus einer engen Vereinigung der geistigen Kräfte und aus einer Wiederherstellung des staatsmännischen Haltes, da keine Notwendigkeit weder für die kurze Amtsdauer, noch für den Ausschluß der Beamten, noch für die Gesamterneuerung vorhanden wäre«[5]«

Zweifellos von Fischer beeinflußt ist Dr. Eduard Müller, nachmals Regierungsstatthalter von Interlaken, der am 17. Februar 1850 in seinen »*Dorfgesprächen über verschiedene Gegenstände des öffentlichen Wohls*« Ansichten über Verfassung und Gesetzgebung äußert. Dieses Gespräch in einer Pinte zwischen Schulmeister und Doktor gipfelt in der Staatsauffassung des letzteren. Doktor: »Schauet, ihr lieben Landsleute, wenn einer von euch schlechte Arbeit verrichtet,

so ruhet und rastet er nicht, bis er ein besser Werkzeug angeschafft hat. So hab' ich's nun, nit z'sämmezählt, mit unserem Großen Rat. Aus fünfzigjähriger Erfahrung hab' ich die Ueberzeugung gewonnen, daß unser Großer Rat eine schlechte Gesetzgebungsmaschine ist; also sollte man eine andere Maschine zue tun, je eher je besser. Wenn der Große Rat gute Gesetze soll machen können, so müssen seine Mitglieder oder wenigstens die meisten derselben einen guten Verstand von der Sache haben. Dies ist aber gegenwärtig nicht der Fall; die allermeisten Großräte sind dem schwierigen Geschäft der Gesetzgebung gar nicht gewachsen, und da ist sich eben nicht zu verwundern, da sie nicht wegen ihrer Geschicklichkeit, sondern wegen ihrer politischen Farbe gewählt worden sind. Dies wird aber nicht anders werden, so lange wir einen so zahlreichen Großen Rat haben, denn da alle Beamten ausgeschlossen sind, so bleiben nicht so viele geschickte, gebildete und unabhängige Männer übrig, wie zu einer gesetzgebenden Behörde nötig sind«[6]. Und nun erläutert er sein System, das demjenigen Fischers entspricht.

Als konservativer Parteimann trat Müller also ebenso sehr für eine Entwicklung der Volksrechte ein, ein Beweis dafür, daß die fünfziger Bewegung keineswegs reaktionär, ja in gewisser Beziehung sogar fortschrittlicher war als die der Radikalen. Der Form nach war Müller ein aufrichtiger Demokrat: »Vor allen Dingen bin ich der Halbheit gram. . . . Ich habe die äußersten Konsequenzen der Demokratie niemals gefürchtet und halte sie nicht im geringsten für furchtbar; entweder wird das Volk sich in derselben naturgemäß bewegen, oder es wird im Fall der Uebertreibung eine Reaktion eintreten, in welcher die Demokratie unterliegt. Die größte Gefahr läuft das konservative Prinzip und die Volksfreiheit bei einer verfälschten Demokratie, welche unter anscheinend freisinnigem Aeußern die kleinliche Despotie möglich macht«[7].

Die *Landratverfassung* wirkt auf den ersten Blick bestrickend, da ihr Fortschritt gegenüber der Verfassung von 1846 augenfällig ist. Eine Landesvertretung von Gemeindeabgeordneten kann die Volksinteressen in regelmäßiger und sicherer Gestalt wahren. Damit ist die Grundlage des Staatsgebäudes erweitert um das Mitspracherecht des Volkes in der Form einer Abgeordnetenlandsgemeinde und eine Garantie vorhanden, daß die Gesetze und Beschlüsse der obersten Landesbehörde auch in Wirklichkeit dem Willen des Volkes entsprechen. Zugleich findet eine folgerichtige und natürliche Trennung der Gewalten statt, indem die obersten Staatsbeamten unabhängig vom Gesetzgebungsrat gewählt werden. Jedes Gesetz wird im Geiste der

Staatsinteressen vom Gesetzgebungsrat, im Geiste des Volkes durch den Landrat geprüft, geht also gleichsam durch eine doppelte Sicherung. Somit könnte es kaum mehr Zweifel geben über den wahren Volkswillen, wie dies im Großen Rat immer wieder der Fall war.

Andererseits offenbaren sich auch die *Schwächen* dieser Einrichtung. Der Landrat beruht letzten Endes eben gleichfalls auf dem Repräsentativsystem, ist eine Art erweiterter Großer Rat. Jede Vertretung schließt aber die Gefahr in sich, daß sie den Volkswillen doch nicht so unbedingt übertrage, wofür auch die nur einjährige Amtsdauer keine vollkommen genügende Garantie bietet. Da jede Gemeinde ihre Abgeordneten entsendet, ist die Versuchung für diese überaus groß, die allgemeinen Staatsinteressen aus dem Auge zu verlieren, so daß der Landrat in eine bloße Ortsvertretung mit Betonung der Lokalinteressen ausarten könnte. Wird ferner eine Behörde wie der Gesetzgebungsrat mit seiner auf Gesetzesberatung beschränkten Kompetenz noch eine große Anziehungskraft auf die geistige Auslese des Landes ausüben, wie es notwendig wäre? Das durch den Landrat ausgeübte Recht des obligatorischen Referendums stände zwar nicht im Widerspruch mit dem Repräsentativstaate, wie Aeußerungen im Verfassungsrat befürchteten; trotzdem aber war er doch wieder eine Volks*vertretung*.

Ganz abgesehen von all diesen Bedenken muß man den ehrlichen guten Willen anerkennen, mit dem diese konservativen Männer für die Rechte des Volkes einstanden und einen Fortschritt wünschten, der erst 1869 in anderer Form erreicht wurde.

Es gab jedoch, durch diese Verfassungsvorschläge verursacht, eine Spaltung innerhalb der mit Mühe aufgebauten konservativen Partei. Die einen sahen in ihnen die Möglichkeit eines die Partei zusammenschließenden Programms; die andern glaubten hinwiederum, daß es gefährlich sei, dem Volke von einer Verfassungsänderung zu sprechen, die vielleicht auch den § 85 mit seinen materiellen Begünstigungen antastete und sicher von den politischen Gegnern zur Propaganda gegen die Konservativen in diesem Sinne ausgenützt würde.

Blösch erkannte die Gefahren der bestehenden Verfassung, mußte diese Einsicht jedoch mit Rücksicht auf die mißtrauische Volksstimmung beiseite schieben und mit der feindlichen Verfassung die Regierung übernehmen in der Hoffnung, in der Zukunft eine günstige Gelegenheit zur notwendigen Revision zu finden. Er erläuterte in seiner Rede auf der Löwenmatte vor dem Volke diesen Standpunkt, der ja auch im Programm festgelegt wurde, indem er überzeugt war, »daß eine Revision in diesem Augenblicke, mit der Wahlagitation zu-

sammenfallend, die Ruhe des Kantons in einer Weise erschüttern würde, die niemand wünschen darf«[8]. Damit wurde das Problem einstweilen beiseitegeschoben.

Erst die Pressefehde der Radikalen für die Abberufung der Regierung rollte die Frage wieder auf, indem behauptet wurde, die Konservativen strebten nach einer Verfassungsrevision, um das allgemeine Stimmrecht und das Abberufungsrecht aufzuheben, die Aristokratie wieder einzuführen und den § 85 zu annullieren. Diese grundlosen Beschuldigungen veranlaßten das in Bern erscheinende konservative »Vaterland«[9] zu einer deutlichen Antwort: »Unser *Recht* für Revision, das wollen wir uns nicht verkümmern lassen. ... Sollten die Erfahrungen, welche das Land seit zwei Jahren gemacht und namentlich im *gegenwärtigen* Augenblicke machen muß, dem Volke eine Verfassung *verleiden*, die in den Händen einer stellenhungrigen Opposition zur Geißel des Volkes, zu einer wahren *Landplage* wird: nun so schreitet man trotz der grimmigen Mienen des Herrn Stämpfli zur Revision derselben.«

Gerade Blösch trat, schon bevor die Entscheidung in der Abberufung gefallen war, *für eine Revision* im Sinne der Landratsverfassung, d. h. einer besseren Repräsentation des Volkes im Gegensatz zum Großen Rate ein, und er und seine Kollegen forderten sie sogar als conditio sine qua non einer ferneren Teilnahme an der Regierung. Gleichwohl rieten die meisten Konservativen davon ab, so daß die Revisionsfrage nicht auf der Tranktandenliste der Zusammenkunft der konservativen Bernervereine nach dem Siege über die Radikalen stand. Doch wurde sie von verschiedenen Rednern gestreift. Regierungsrat Fischer betonte, die Regierung werde noch viele durch die Verfassung selbst herbeigeführte Schwierigkeiten haben. Er begreife daher auch den Wunsch nach einer Verfassungsrevision; nach reiflicher Ueberlegung sei er jedoch zu der Ansicht gelangt, daß gegenwärtig an eine solche nicht gedacht werden solle, weil neue Unruhe und Agitation entstünde[10]. Auch Blösch hatte sich überzeugen lassen und ordnete seine Meinung unter. Deshalb erklärte er jetzt, der Augenblick sei noch nicht gekommen, trotzdem die Verfassung die öffentliche Gewalt stark geschwächt und auf die Stütze des Parteiwesens angewiesen habe, wodurch sie um Macht und Selbständigkeit gebracht worden sei. Die Revision könne erst stattfinden, wenn das Volk sie als notwendig erkenne und wünsche; man möge ihm die Initiative überlassen. Nur dürfe man sich in diesem Falle keine trügerischen Hoffnungen auf gesicherte Ruhe machen, weil es dazu eben einer von Parteien unabhängigen Staatsgewalt bedürfe[11]. Man spürt

aus dieser Rede deutlich, wie Blösch dem allgemeinen Wohl und der unbedingten Ruhe seine persönliche Ueberzeugung geopfert hat. So wurde denn kein Antrag gestellt, womit einmal mehr Schweigen die Angelegenheit begrub und der Regierungsrat seinen Rücktrittsbeschluß aufhob.

Wie ernst Blösch die Revisionsfrage untersucht hatte, beweist seine »*Denkschrift über die Staatsverfassung des Kantons Bern und ihre Revision*«, die er am 25. März *1854* vor den Wahlen an seine Regierungskollegen richtete. Sie ist sein politisches Bekenntnis; kräftig trat er für eine Aenderung der Verfassung auf und fügte in seiner gründlichen Art gleich einen vollständigen Entwurf bei. »Wie Sie sehen, halte ich eine Revision der Verfassung für unerläßlich. So ist es! Längst zur Einsicht gelangt, daß der Kanton viel mehr krank ist als gemeinhin angenommen wird, bin ich eben so überzeugt, daß eine Hauptquelle der Krankheit in seiner gegenwärtigen Organisation liegt; wie könnte ich daher über die Wünschbarkeit ihrer Revision im Zweifel sein? Weit entfernt aber davon, der Revision der Verfassung aus Parteirücksichten das Wort zu reden oder damit reaktionäre Gedanken zu verbinden, ist es meine Meinung, daß sie einzuführen sei, um der Reaktion wie der Revolution einen Damm entgegenzusetzen und dem Unwesen organisierter Parteien, das den Kanton verzehrt, ein Ende zu machen. Lange genug ist der Kanton hin- und hergeschwankt, er soll einmal zur Ruhe kommen. Diese findet er aber nicht in Extremen, noch bei gebrochener Staatsgewalt. Noch einmal wiederhole ich, der wahre Grund der Macht der Parteien ist die Schwäche der Staatsgewalt; was dieser entrissen wurde, legten jene sich selber bei. Es ist Zeit, daß das umgekehrte Verfahren eingeschlagen werde, daß man die Parteien ihres Ansehens und ihres Einflusses entkleide, um die Leitung der öffentlichen Angelegenheiten wieder dahin zu legen, wo sie der Natur der Dinge nach hingehört — in die Hände der verfassungsmäßigen Obrigkeit«[12].

Der *Zweck* seiner nach dem Vorbild Fischers angelegten Verfassung ist also der, die demokratischen Formen mit innerer Ruhe und Ordnung in Einklang zu bringen, die Spitze des Staates, die Regierung, zu stärken und die Basis, das Volk, besser zu organisieren. Das erstere glaubte er dadurch zu erreichen, daß die Regierung ohne die Zwischenbehörde des Großen Rates direkt vom Landrat gewählt wird und das Recht erhält, die ihr unterstellten Beamten abzuberufen; das Volk aber bestimmt seine Abgeordneten zum Landrat auf Grund der Gemeinden und nicht der politischen Versammlungen. So hoffte Blösch, der Parteianarchie im Kanton Herr zu werden, indem die

Beamten, wenn sie Werkzeuge der Gegenpartei waren, entfernt werden konnten. Zum selben Schlusse kam auch eine andere Schrift, »Ueber die Wiederherstellung der Regierungsgewalt im Kanton Bern«, deren Verfasser sich unter dem Namen Wilfried verbarg. Es war dies Ludwig Rudolf von Tavel, ein Onkel Alexanders von Tavel, der in den sechziger Jahren eine gewisse Rolle spielen wird. Er nannte »eine Verfassung, die dem Volke das Recht gibt, zu jeder Zeit seine oberste gesetzgebende Behörde abberufen zu können und hinwider seiner obersten Exekutivbehörde das Recht nimmt, verräterische und treulose Beamte von ihren Stellen zu entfernen, so daß wohl der Beamte seine Obrigkeit, nicht aber die Obrigkeit ihren Beamten abberufen kann, sondern mit ihm gerichtlich als Partei prozedieren muß ... ein Reglement der Unordnung«[13].

Die bald nach dem Erscheinen von Blöschs Schrift auf Grund der Wahlergebnisse von 1843 erfolgte Fusion der Konservativen mit den Radikalen in der Regierung und die daraus hervorgehende Zersetzung der konservativen Partei verhinderten jedoch, daß diese theoretischen Erörterungen weiterhin Beachtung fanden. Der Gedanke einer Landratsverfassung hatte nicht zu zünden vermocht, obschon es interessant gewesen wäre, die praktische Bewährung desselben zu erproben.

3. Kapitel:

Die Befragungen der Bezirksabgeordnetenversammlungen.

Noch einen fortschrittlichen Gedanken der konservativen Regierung müssen wir hier kurz streifen, wenn er auch durch das Toben des Parteikampfes durchkreuzt und seiner Bedeutung beraubt wurde: den Gedanken der *Volksbefragung.*

Trotz aller Schwierigkeiten machte sich Blösch schon zu Beginn der Regierungsperiode an seine schon seit langem geplante *Gemeindereform.* Am Ende des 17. Jahrhunderts hatte die bernische Regierung alle die Personen, welche an einem gewissen Tag an einem Orte sich aufhielten, mit ihren Nachkommen als erbliche Bürger dieser Gemeinde erklärt. Bis in die dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts war die Ortsverwaltung mit Ausnahme der Helvetik diesen Bürgerschaften überlassen gewesen, trotzdem sich das Zahlenverhältnis längst stark geändert hatte. Erst 1846 zeigte sich eine entgegenge-

setzte Tendenz, die Bürgerrechte aufzulösen, den Besitz zu verteilen und die Verwaltung auf die neuen Einwohnergemeinden zu übertragen. Blösch hatte sich schon 1848 mit dieser Frage befaßt und war zu dem Ergebnis gekommen, »es sollten die erblichen Bürgerrechte von ihren Schranken befreit, die auf freie Niederlassung begründeten Einwohnergemeinden dagegen konsolidiert werden durch Schaffung einer neuen Bürgergemeinde, in welcher jederzeit alle durch Moralität, durch Vermögen und durch Bildung zur Teilnahme an der Ortsverwaltung legitimierten Einwohner auch Bürger des Orts wären und diese Eigenschaft auf ihre Nachkommen forterben würden«[14].

Jetzt (1851) aber wagte er diese radikale Neuerung nicht und begnügte sich mit einer Mittellösung, indem er eine Ausscheidung derjenigen bürgerlichen Güter, die nach ihrer Bestimmung kommunalen Zwecken dienten, von denjenigen, welche als reines Korporationseigentum anzusehen waren, anordnete. »Dadurch wurde zwar nicht die Einheit der Gemeinde hergestellt, aber doch die Uebelstände des bisherigen Dualismus größtenteils gehoben durch Zuteilung eines eigenen Vermögens an die Einwohnergemeinde«[15].

Was uns bei dieser Neuordnung interessiert, ist der Versuch Blöschs, *bezirksweise Versammlungen von Abgeordneten aller Gemeinden* zu veranstalten, um seine Gedanken volkstümlich werden und im ganzen Kanton die verschiedenen Ansichten darüber frei walten zu lassen. Dies war, wie Blösch[16] sehr richtig bemerkt, »die Wiederherstellung einer ursprünglich demokratischen Institution und ein Mittel, die Regierung mit dem Kern des Volkes in direkte Berührung zu bringen«. Erinnern wir uns daran, daß die Form der ersten Volksbefragungen im alten Bern ähnlicher Art war, indem die Regierung Boten der Volksgemeinde einberief, um mit ihnen zu beraten.

Nicht grundlos brandmarkten die Radikalen in ihrer Presse diese Abgeordnetenversammlungen, sie seien, »weder Verfassung noch Gesetz«, sondern ganz allein Herr Blösch befehle sie, oder sahen in ihnen eine Empfehlung der einzuführenden Landratsverfassung, und wir verstehen, daß die Linke alles tat, um die Zusammenkünfte nach Möglichkeit zu stören. Denn dieselben waren, wenn auch nur ein halber Schritt, ein Vorstoß zur Volksbefragung, zum fakultativen oder obligatorischen Referendum; obschon die Gemeindevertreter nur beratende Stimme hatten, arbeitete Blösch nachher sein Projekt doch gemäß den Volkswünschen um, bevor er es dem Großen Rate zur Beratung vorlegte, der es übrigens fast einstimmig annahm. Ein solches Heranziehen des Volkes zur Mitwirkung an der Regierung aber mußte ein ausgezeichnetes Mittel sein, der Popularität der Ra-

dikalen den Boden abzugraben; deshalb der erbitterte Widerstand derselben gegen den Fortschritt.

Ueberprüfen wir, wie das Volk, beziehungsweise seine Gemeindevertreter, dieses ihm so unerwartet eingeräumte Recht zu schätzen wußte.

Die erste Versammlung fand am 30. August 1851 in *Langnau* statt, wo Blösch und seine Kollegen zusammen mit dem Ratsschreiber eintrafen. Infolge radikaler Umtriebe war die Stimmung ziemlich gereizt, so daß sogar eine, dann allerdings doch nicht durchgeführte Demonstration geplant war. Die Besprechungen selbst offenbarten das gewohnte Bild der Konservativen und Radikalen: jene ruhig und ohne kämpferischen Einsatz, diese erbittert, beleidigend, zornig über das Fortschrittliche des nicht von ihnen stammenden Entwurfes. »Von den konservativen Abgeordneten sprachen nur wenige: das Ganze bot daher ein ziemlich treues Bild des allgemeinen Zustandes: eine freche Minorität, die brüllt und schreit, und eine Mehrheit, die ruhig zuhört und schweigt«[17]. Befriedigender verliefen die Versammlungen in *Bern* und *Delsberg*. Charakteristisch war jedoch die allgemeine Verständnislosigkeit für die Idee der Volksberatungen in Aarberg und Koppigen.

In *Aarberg* hatte ein radikaler alt-Regierungsrat den Antrag zum Nichteintreten auf den Entwurf gestellt, kaum daß Blösch seine Eröffnungsrede beendigt hatte. In der Abstimmung sprachen sich denn auch zwei Drittel der Anwesenden gegen das Eintreten aus. Nachdem die Opposition auf diese Weise ihre Obstruktionslust befriedigt hatte. ging man frisch-fröhlich dennoch an die Diskussion. Von Seiten der Neinstimmenden wurden Anträge gestellt und zuguterletzt die entscheidenden Punkte des Entwurfes angenommen.

Dasselbe in *Koppigen*. Rohe Auftritte, auf Störung berechnete Gegenanträge, endlose Unterbrechungen. In blinder, gedankenloser Parteiwut folgten die Abgeordneten der Parole der Parteileitung, die augenscheinlich jede Besprechung der Regierung mit dem Volke zu verhindern suchte, obschon gerade in diesen Gegenden das Gemeindegesetz von größtem Nutzen gewesen wäre. Blösch selbst äußerte sich ironisch: »Die Minderheit (die Konservativen in diesem Landesteil) verhielt sich passiv, so daß ich nicht nur den Karren ziehen, sondern selbst noch die Brämen wehren mußte«[18].

Dieses Verhalten in den radikalen Hochburgen wird einem sofort klar, wenn man die bezeichnenden Aussprüche einiger Beteiligter hört: »Die Mehrsten von uns stimmen in dieser Beziehung gegen ihre Ueberzeugung — aber es ist halt politisch«[19]; oder: »Er stimme gegen

das Eintreten, denn er habe Instruktion, sich den Freisinnigen anzuschließen«[20] Ein Radikaler hat öffentlich erklärt: das Gemeindegesetz von Herrn Blösch sei gut; aber *weil* es gut sei, so glaube er nicht, daß es demselben damit ernst sei. Typisch ist vor allem das letzte Zitat aus der anonymen Broschüre »Die Wichtigkeit der Nationalratswahlen«[21].

So war es dem Parteigeiste gelungen, einen Teil der Bevölkerung gegen einen Fortschrittsgedanken aufzuhetzen, der dem Lande nur nützen konnte, um dessen veränderte Form die Demokraten der sechziger Jahre den Kampf aufnahmen; eine objektive und ruhige Diskussion mit den Vertretern des Volkes war durch die gereizte Stimmung der Minderheitspartei verunmöglicht und damit auch die erhoffte Hebung des Vertrauens zu der Regierung und ihren verkannten Plänen. Die radikale Partei hatte der »konservativen« Partei ihr freisinniges Unternehmen aus Neid, Mißgunst und konsequenter Ablehnung zertrümmert. Nur eine starre und beschränkte Parteipolitik aber konnte eine solche Haltung einnehmen. »Das freilich war vorauszusehen, daß die Radikalen sich darüber ärgern würden, wenn eine Regierung, die sie tagtäglich als aristokratisch und reaktionär verschreien, ein so freisinniges Verfahren einschlägt, wie nur derjenige tun kann, dem es Ernst ist, den Willen des Volkes zu erfahren, und der das Volk nicht nur als Redensart im Munde führt; das konnte man erwarten, daß eine Vergleichung dieses Verfahrens mit demjenigen, welches in der sechsundvierziger Periode in Gesetzgebungssachen stattgefunden, ihnen unangenehm sein werde und daß das Gelingen eines so wichtigen Gesetzes unter der jetzigen Regierung ihnen nicht gerade am Herzen liege«[22].

Die Berechtigung dieses Kommentars sollte sich in der nächsten Zeit zur Genüge zeigen.

4. Kapitel:

Der Abberufungskampf.

A. Die Ursachen.

Schon die Gemeindereform hatte im grellsten Lichte blitzartig die *politischen Zustände* des Kantons erhellt; in logischer Folge führten diese nun Schritt für Schritt zu den Unruhen in St. Immer und Interlaken, zum Mordfall Knobel, zur Schatzgelder- und Dotationsfrage

und — Höhepunkt und Endziel — zur Abberufungsagitation vom Frühling 1852, die wir mit ihren Nachwirkungen ausführlich zu behandeln haben, ist sie doch die erste und einzige praktische Anwendung jenes Volksrechtes, das im § 22 der Verfassung von 1846 den Stimmberechtigten die Möglichkeit gab, einen nicht genehmen Großen Rat durch einen Volksentscheid abzuberufen. Um aber so weit zu gelangen, müssen wir die Ursachen und taktischen Mittel kennen lernen, die es der radikalen Partei ermöglichten, die Stimmung im Lande dahin zu treiben, daß ein solches Unterfangen überhaupt Aussicht auf Erfolg haben konnte.

Schroffer denn je standen sich die beiden Parteien gegenüber. Wie wäre es der Regierung möglich gewesen, die ihrer harrenden schweren Aufgaben zur Zufriedenheit zu lösen, da sie sich nur auf ihre schwache, buntscheckig zusammengesetzte Mehrheit stützen konnte, mit dem »Verdacht reaktionärer Tendenzen«[23] belastet war und in ihrer unnatürlichen Lage als »konservative Vollzieherin einer demokratischen Verfassung«[24] ohne zielbewußtes und energisch durchgeführtes Programm handeln mußte. Dem vornehm gesinnten Führer der »Schwarzen« fehlte die kraftvolle Entschlossenheit, seine uneinheitliche Partei mitzureißen und zu einem Gusse zu einigen. »Im Rate verfuhr er mit so außerordentlicher Gewissenhaftigkeit und erwog das Für und Wider mit so großer Schärfe, daß er in dem Fazit seiner Erörterungen selten mit sich selbst ins Reine kam. Als Haupt der Regierung war er von so ängstlichem Gerechtigkeitsgefühl beseelt, daß er in dem Bestreben, niemandem Unrecht zu tun, oft dem gegen ihn selbst und die Seinigen gerichteten Unrecht nicht mit der erforderlichen Energie begegnete. Ein durchaus loyaler Charakter, hatte er Mühe, bei dem Gegner nicht dieselbe Loyalität vorauszusetzen. Eine ganz defensiv angelegte Natur, kam er über die Zwecke und Ziele einer offensiven Aktion niemals ins Klare: friedlichem Schaffen war er mehr zugeneigt als dem Kampfe der Parteien, in den er sich verflochten sah. ... Aus all den innern Widersprüchen seines Wesens folgte mit Notwendigkeit, daß die Partei, die im Ganzen von ihm den Charakter erhielt, nie zu fester Gestaltung und Haltung, die Regierung nie zu energischer Kraftentfaltung kam, sondern immer auf einer furchtsamen Defensive stehen blieb«[25].

Mit der Zeit nahm deshalb der *Einfluß der Extremen* innerhalb der Partei überhand: dieser kleinere, aber politisch tätigere Teil gab »durch sein Auftreten und seine Bestrebungen zum Mißtrauen und zur Verleumdung Anlaß«[26]; diese »Zumutungspartei« trieb die Politik der Konservativen immer weiter weg von ihrer ursprünglichen Ten-

denz, so daß sie an Unbedenklichkeit der äußern Mittel der radikalen Parteipolitik beinahe ebenbürtig war.

Die »Weißen« dagegen waren eine »große und geschlossene, tatkräftig geleitete Opposition«[27], die vor keinem Mittel zurückschreckte, um wieder verlorenen Boden gutzumachen. Sie versagte der gesetzlich gewählten Regierung ganz einfach die Anerkennung und handelte ihr gegenüber gemäß dem Grundsatze, man müsse den Konservativen das Regieren unmöglich machen. *Sie* hinderten keine sittliche Gerechtigkeit oder Gewissensbeschwerden, wenn es galt, einen Erfolg zu holen, einen Fehler des Gegners auszunützen, ja sogar dessen gute Absichten schonungslos zu stören und zu verunmöglichen. Ihre Presse, deren hervorragendstes Organ die vom grollenden Stämpfli geleitete »Berner Zeitung« war, entwickelte eine Propaganda, die die öffentliche Stimmung bis in die entferntesten Teile des Kantons erreichte und bearbeitete und »durch eine die Schranken publizistischer Loyalität überschreitende Polemik das unbefangene Urteil ihrer Leser bestochen und durch leidenschaftliche Aufreizungen den vielleicht unverhältnismäßigen Einfluß mißbraucht hat, welchen die Neuzeit der Presse verleiht«[28]. Wie modern das klingt. So war es denn nicht verwunderlich, wenn das Volk selbst leidenschaftlichen Anteil nahm und ein scharfer Riß durch den früher so gesunden Körper des bernischen Gebietes ging. Es kam eben bei dem kleinen zahlenmäßigen Unterschied der Parteien im Großen Rate auf die einzelne Stimme ab, und um diese wurde hartnäckig und verbittert wie nie zuvor gerungen. Die Radikalen fanden ihre Unterstützung vor allem im »Bödeli«, im St. Immertal, im oberen Emmental, in einzelnen Ortschaften des Seelandes und im fruchtbaren, reichen Oberaargau.

Der Radikalismus wurde zudem noch durch die *ablehnende Haltung der offiziellen Eidgenossenschaft* gegen das konservative Regime in Bern unterstützt, obschon gerade dieses 1848 die Bundesverfassung angenommen hatte, im Gegensatz zu Stämpfli, und zweifellos keine Rückkehr in die alten Zustände wollte. Trotzdem wachte man mißtrauisch über jeder Bewegung der Regierung und beutete den geringsten Anlaß zur Polemik gegen sie aus. Es kam auch nicht von ungefähr, daß im Oktober 1851 Stämpfli, wegen Presseverleumdungen kaum aus dem Gefängnis entlassen, zum Präsidenten des Nationalrates gewählt wurde, was von der konservativen Partei als »absichtlicher Schlag ins Gesicht«[29] empfunden wurde; nur mit Mühe konnten die Führer eine unter den stolzen Bernern ausbrechende bundesfeindliche Stimmung unterdrücken.

Eine besonders *undankbare* und ihm gar nicht liegende *Aufgabe*

hatte Stämpfli als Haupt der Oppositionspartei: Kritik an der Regierung. Es war eine Zeit, die für jeden Biographen Stämpflis schwierig einzuordnen ist in das Bild eines Mannes mit so viel Talent und Leistung. Aber verheimlichen läßt es sich nicht, daß seine Tätigkeit als Redaktor der »Berner Zeitung« auch von dem wohlmeinenden Urteil verworfen werden muß. »Es war eine unglückliche Zeit für ihn. Er, der Tüchtigste von allen, mußte zusehen und kritisieren, ohne eingreifen zu können. Nun war er wohl zum Handeln, nicht aber zur Kritik geschaffen. Sein heißes Blut ging zu oft mit ihm durch. Parteimann durch und durch, traute er dem Gegner zu leicht schlechte Beweggründe zu. Darum hatte er als Redaktor der »Berner Zeitung« in vier Jahren 50 verlorene Prozesse zu verzeichnen«[30].

Unter diesem Gesichtspunkte sind die *Aufstände* im St. Immertal und in Interlaken zu verstehen und zu werten.

Im *St. Immertal* waren die aufgeweckten und geistig selbständigen Uhrmacher ganz dem Radikalismus zugeneigt. Mit Begeisterung sangen sie ihr Parteilied, die »Marseillaise des radicaux«[31]:

»Zin, Zin, ratamplan,
Vivent les rouges (Radikalen), à bas les blancs« (Konservativen).

Als ihren Führer und Aufhetzer hielt die Regierung einen deutschen Juden, Doktor Baßwitz, der als Arzt in St. Immer praktizierte und als gemeinnütziger und tüchtiger Mann sehr beliebt war. Sie verweigerte ihm die Verlängerung seiner Niederlassungsbewilligung und wies ihn auf den 15. Januar 1851 aus. Da kam es zu einem Aufstand der erbosten Jurassier, und die Regierung hatte Mühe, die Ordnung wieder herzustellen.

In *Interlaken* ereigneten sich ähnliche Zwischenfälle nach der Wahl des neuen Regierungsstatthalters Dr. Müller, eines tatkräftigen und tüchtigen Mannes von fortschrittlichen Ansichten (vergleiche seine »Dorfgespräche«!), der energisch die bei vorangehenden Wahlen vorgekommenen Schlägereien untersuchen und die Schuldigen verhaften ließ. Die Gärung wurde durch die Ereignisse im Jura und die Pressehetze zusehends stärker, und am 19. Januar war das Bödeli im offenen Aufruhr; ein Haufe zog vor das Regierungsgebäude und beschoß es, wobei Müller durch eine Kugel verletzt wurde. Noch bevor die abgeschickten Regierungstruppen eintrafen, hatten die Oberländer, die mit der Ruhestörung nicht einverstanden waren, die Ordnung schon selbst wiederhergestellt, indem eine Schar von 400 Freiwilligen aus Grindelwald herbeieilte und die das Schloß bedrohende Volksmenge zerstreute.

Diese Ereignisse hallten im Lande wider, und die Parteiung äußerte

sich immer schroffer. Die Regierung aber blieb in dieser kritischen Zeit besonnen und hütete sich vor Mißgriffen. So gelang es ihr, am 19. Februar nach fast zwanzigstündiger Sitzung mit 111 Stimmen die Billigung ihrer Maßnahmen vom Großen Rate zu erhalten.

Die Vertrauenskundgebung an die Regierung schien die Krise zu überwinden, als neuer Stoff zu moralischer Dikreditierung der Regierung die kaum vernarbten Wunden wieder aufriß. In einer dunklen Gewitternacht fand nämlich der Arzt *Dr. Knobel* von Nidau, ein alter Freischärler und Führer der Seeländer Radikalen, den Tod in der Zihl in der Nähe des Nidauer Schlosses. Obschon ein Unglücksfall das Wahrscheinliche war, griff die radikale »Jurazeitung« in Biel den Vorfall sofort auf, denunzierte einige Personen als Mörder und die ganze konservative Partei mitsamt der Regierung als Mitschuldige, obschon nicht die geringsten Beweise vorlagen.

Die Untersuchung selbst kam jedoch zum Schlusse, daß Dr. Knobel sein Leben durch einen unglücklichen Sturz in den Fluß verloren haben müsse.

Diese Affäre und die Schaffung eines politischen Märtyrers steigerte natürlich den Parteihaß aufs neue, besonders da unterdessen Stämpfli, zu einem grand coup ausholend, die *Schatzgelderaffäre* vom Zaune gerissen hatte, mit der er das Ansehen der konservativen Partei endgültig zu untergraben hoffte.

Die Voraussetzung zu diesem Angriff lag weit zurück. Als 1798 die Franzosen in Bern einmarschierten, hatten einige vaterlandsliebende Patrizier die anfängliche Verwirrung ausgenützt und einige Millionen des Staatsvermögens in Sicherheit gebracht, bevor es in die gierigen Hände der Franzosen fiel. Stämpfli, gereizt durch verschiedene Vorwürfe gegen seine Finanzverwaltung — in einer Großratsverhandlung am 9. März 1853 gestand er, daß ohne gewisse, gegen die Finanzverwaltung von 1846 vorgebrachte Verdächtigungen die Schatzgelderfrage unberührt geblieben wäre — stellte nun teils aus Rachsucht, teils aus kluger Berechnung, daß dies ein ausgezeichnetes politisches Agitationsmittel sei, die Behauptung auf, die geretteten Millionen befänden sich rechtswidrig noch immer in den Händen des Patriziates, und er werde dies beweisen.

Es hat keinen Sinn, hier die Einzelheiten der langwierigen Untersuchungen einer gemischten Kommission auszubreiten. Das Urteil möge genügen: 107 : 85 Stimmen entschieden Ende 1852 im Großen Rate, »sich mit dem Ergebnis des Untersuchs für befriedigt und zu keinen Modifikationen der bezüglichen Schlußnahmen veranlaßt« zu erklären, d. h. die Klagen Stämpflis als unbewiesen abzulehnen[32].

Die Hauptsache: die Linke hatte ihren Zweck erreicht: der Handel hatte »eine neue Saat giftigen Hasses in den aufgewühlten Boden des politischen Lebens«[33] gesät. Vor allem aber bekam das Volk bei der zur Siedehitze gesteigerten Parteiwut die von ihm ersehnte Ruhe nicht. Die Radikalen hatten mit ihrer Taktik erreicht, daß es der konservativen Regierung, die ihm die Ruhe versprochen hatte, dies nachtrug, ohne zu fragen oder zu untersuchen, wo der Grund zum ewigen Hader liege. Die Folgen sollten nicht ausbleiben.

B. Die Agitation.

Die Wirkung zeigte sich sofort klar bei den Erneuerungswahlen für den Nationalrat im Oktober 1851. Wiederum ergab sich, wie schon 1848, eine radikale Mehrheit, trotzdem zum erstenmal das für die Konservativen günstige Gesetz der obligatorischen Wahlbeteiligung angewandt worden war.

Eine gewaltige Konsternation befiel die konservative Partei, und der erste sich aufdrängende Gedanke war der einer freiwilligen Abdankung der Kantonsregierung; allein Blösch widersetzte sich aufs Entschiedenste. Dabei war die Lage der Regierung wirklich mißlich, indem ihr jetzt fortwährend vorgehalten werden konnte, sie repräsentiere gar nicht mehr den Volkswillen.

Auch für die Führer der radikalen Partei stellte sich nach ihrem Siege die Frage nach den Konsequenzen des Wahlausganges. Die *Abberufungsfrage* wurde aktuell. Ein das Nähere ordnendes Gesetz war von der fünfziger Regierung zu Beginn ihrer Amtsperiode erlassen worden. Jetzt setzten sich sogar die konservativen Zeitungen für den Volksentscheid ein, und auch für Blösch mußte im Interesse des Landes eine solche Abstimmung wünschbar sein. »Entweder muß auf diesem Wege die gegenwärtige Verwaltung gestärkt oder ihrer Pflicht entbunden werden«[34]. Trefflich charakterisierte die »Berner Zeitung« die Lage der Regierungspartei: »Wie man hört, soll auch die Regierungspartei nicht eben sehr stark gegen die Abberufung opponieren und solche von einigen Seiten sogar gewünscht werden. Es läßt sich nicht verkennen, daß es für die Regierung ein unangenehmes Stück Arbeit ist, mit dem Volksvotum vom 26. Oktober hinter sich, das Regiment weiterzuführen, und sie muß selbst wünschen, aus dieser falschen Stellung herauszukommen, sei es, daß die bevorstehende Abstimmung das ihr bei den Nationalratswahlen zuteil gewordene Mißtrauensvotum bestätige und sie zum Zurücktritte nötige, sei es,

daß sie sich zu ihren Gunsten entscheide, in welchem Fall ihr natürlich eine ungleich größere Kraft erwachsen würde, als sie gegenwärtig besitzt«[35].

Schon vor den Wahlen hatte ein Flugblatt »einige offenherzige Worte an das bernische Volk« gerichtet und behauptet, »daß es ihnen (den Radikalen) um nichts anderes zu tun ist, als wieder die Staatsgewalt an sich zu reißen, indem sie als nächstes Mittel radikale Nationalratswahlen und, wenn dieses gelingen sollte, dann Gesamterneuerung des Großen Rates anstreben«[36]. Diese Beschuldigungen waren nicht grundlos erhoben worden.

Schon im vergangenen Sommer hatte nämlich in Herzogenbuchsee eine 8000 Mann starke Volksversammlung u. a. folgenden Beschluß gefaßt:

»1. Es möchte die Angelegenheit betreffend die zur Zeit des Uebergangs (1798 u. f.) geraubten Staatsgelder im Zusammenhang mit der Dotationsgeschichte behandelt und dieselben, entgegen den Verfügungen des Regierungsrates, durch eine von dem Großen Rate gewählte Kommission gründlich untersucht werden. Es sollen aber bei Vornahme dieser Wahl alle derzeit im Großen Rate sitzenden Burger der Stadt Bern austreten.

2. Sollte der Große Rat diesem billigen Begehren nicht entsprechen, so soll dahin gewirkt werden, daß das Volk von dem verfassungsmäßigen Mittel der Abberufung des Großen Rats Gebrauch mache«[37].

Volksversammlungen in Aarberg und Unterseen schlossen sich an, und eine solche in Delsberg erklärte sich sogar ohne Vorbehalt oder Bedingung »für die Abberufung des Großen Rates nach Maßgabe des Art. 22 der Verfassung«[38]. An diesen Zusammenkünften mochten nach radikalen Berichten insgesamt 25 000 Bürger teilgenommen haben.

Die Regierung wies jedoch am 8. Oktober das Begehren des Austrittes einer ganzen Klasse von Staatsbürgern als gegen das Gesetz verstoßend ab, und man hätte infolgedessen erwarten können, daß Stämpfli nun die Beschlüsse jener Volksversammlungen verwirklichen und die Abberufung des Großen Rates in Gang bringen werde. Nichts geschah; auch nach dem Siege in den Nationalratswahlen herrschte in der radikalen Presse Ruhe. Ja, Stämpfli holte sogar überraschenderweise zu einer allerdings kaum ernst gemeinten *Versöhnungsaktion* aus; »unter dem ganzen gesunden Berner Volke« sollten nur die Ultramontanen und Patrizier ausgeschlossen sein[39]. Die Bedingungen einer Verständigung aber waren Amnestie für die

Aufständischen in St. Immer und Interlaken, Wiedereinsetzung entlassener Beamter, Zurücknahme des Beschlusses über die Schatzgeld- und Dotationsgeschichte, gründliches Aufräumen in der Korporationsverwaltung der Stadt Bern.

Die Gründe zu einer solchen Haltung sind nicht klar ersichtlich. Es kann sein, daß Stämpfli hoffte, die konservative Partei werde sich nach der schweren Niederlage bei einer Fortdauer des Parteikampfes von selbst auflösen; deshalb sein Versuch der Trennung in der Dotationsfrage. Vielleicht auch hatte er das volle Zutrauen in die *eidgenössischen* Wahlen und ihre Auswirkungen ins *Kantonale* nicht. Ziemlich unglaubwürdig ist die Ansicht des »Vaterlandes« bei dem unbedenklichen Treiben Stämpflis in dieser Zeit: »Herr Stämpfli hat in den Nationalratswahlen einen unerwarteten Sieg erhalten; er zweifelt gewiß nicht, daß auch die Abberufung des Großen Rates in seiner Hand liege, denn er lebt wohl sicher der Ueberzeugung, daß seine Millionenversprechungen das meiste zu diesem Siege beigetragen haben. So sieht er sich plötzlich, wie durch einen Zauberschlag, ans Ziel versetzt, an das Ziel, wo er jetzt den verheißenen Himmel seinen Anhängern verteilen soll; an ein Ziel, das ... auf einmal wie ein unheimlicher Riese vor ihm steht. Noch ein Schritt, mag er denken — der Schritt der Abberufung — und der Augenblick ist da, wo die Versprechungen erfüllt werden *müssen*«[40].

Trotzig und durch die unangenehme Ruhe der Linken wohl auch unsicher gemacht, forderte die konservative Partei ihre Gegner geradezu heraus, um endlich Klarheit zu erhalten: »Ist ihre (der Konservativen) Regierungsweise ihm (Stämpfli) und seinen Anhängern nicht recht, so steht es ihnen frei, mit 8000 Unterschriften auf ihre Abberufung anzutragen. Er und seine Anhänger haben es *proklamiert*, sie wollen diese Abberufung verlangen, falls die Regierung ihren Begehren nicht entspreche; sie haben diese Abberufung sogar an Volksversammlungen *beschließen* lassen. Nun, die Regierung hat ihre Begehren *abgewiesen*, und dennoch geschah *noch kein* Schritt zur Verwirklichung dieses Beschlusses. *Heraus mit dieser Abberufung!* So lange Herr Stämpfli es nicht wagt, den Entscheid des Volkes anzurufen, ob es die gegenwärtige Regierung noch länger wolle oder nicht, so lange steht ihm solches Aufblähen sehr schlecht an«[41].

Mit Spannung schaute man deshalb allgemein auf eine Versammlung der Mitglieder der Minderheit im Großen Rate und anderer Radikaler, im ganzen etwa 150 Mann, entgegen, die sich am 9. November 1851 im »Bären« zusammenfand. Wenn man aber eine gründliche Entscheidung erwartet hatte, so war die Enttäuschung umso

größer. Lediglich die Fragen wurden formuliert, die an der nächsten Sitzung des Großen Rates zur Sprache kommen sollten. Auch der Beschluß: »Für den Fall, daß auf die gemachten Begehren nicht eingetreten werden sollte, wird schon jetzt eine Kommission bestellt, um sich über das weiter zu beobachtende verfassungs- und gesetzmäßige Verfahren zu beraten«[42], war so unbestimmt gehalten, daß die allgemeine Unsicherheit eher vergrößert wurde und das »Vaterland« unwillig ausrief: »Die Herren möchten zwar in *Wirklichkeit* regieren, aber die Verantwortlichkeit eines Regierens, wie sie es vor den Wahlen in Aussicht gestellt, diese möchten sie gerne den Gegnern zuschieben«[43].

Die logische Folge aus diesem Verhalten zu ziehen, fällt jedoch nicht allzu schwer. Der Endzweck der ganzen Agitation waren nicht die Gelder der Stadt Bern, nicht das eigentliche Volkswohl, sondern der Sturz der Regierung durch fortgesetzte Verleumdungen. Auch jetzt schritt Stämpfli nicht zum klaren Entscheid einer Abberufungsabstimmung, sondern setzte zu einer neuen und heftigeren *Hetze in den radikalen Blättern* an, also bei der Haltung verbleibend, die ihm, dem schöpferischen Manne, denkbar schlecht anstand.

Erst *am 12. Januar 1852 kam die Abberufung in Gang.* Ein von Stockmar und Niggeler vorgebrachter, von der ganzen Linken durchberatener und gebilligter Anzug, der die Beschwerden der Opposition gegen die Regierung enthielt, wurde in der *Sitzung des Großen Rates* verlesen:

»1. Es möchte der Regierungsrat eingeladen werden, die Gesetzesentwürfe über das Schulwesen, das Wirtschaftswesen und gegen die Angriffe wider die Unverletzlichkeit des Eigentums (sogenanntes Maulkrattengesetz) entweder in der nächsten Session zur Behandlung zu bringen oder aber definitiv zurückzuziehen;
2. Es sollen die Maßregeln, welche gegen das Schullehrerseminar ergriffen wurden, aufgehoben werden«[44].

Rein sachlich handelte es sich dabei um Folgendes: Nach einem neuen Schulgesetz sollte keine Klasse mehr als 160 Schüler haben, der Lohn nach 20 Jahren Schuldienst erhöht, der Lehrer selbst zu einer periodischen Wiederwahl und zu einem gewissen Kirchendienst verpflichtet werden. Weiter sollten in Pruntrut zwei vakante Lehrerstellen an der Normalschule nicht mehr besetzt werden, weil man, dem Bedürfnis des Kantons entsprechend, die Zahl der Zöglinge vermindert hatte. Im Lehrerseminar Münchenbuchsee hatte die Regierung durch eine dreiköpfige Kommission den Schulbetrieb inspiziert. Alle diese Maßnahmen, obschon zum Teil fortschrittlich oder durch

Sparmaßnahmen bedingt, hatten bei den Radikalen einen Entrüstungssturm hervorgerufen und den Konservativen den Ruf der Bildungsfeindlichkeit eingetragen. — Durch ein Wirtschaftsgesetz sollte die Zahl der Wirtschaften im Kantone eingeschränkt werden.

Böses Blut aber machte vor allem das Dekret wider die Unverletzlichkeit des Eigentums oder, wie es von der Linken genannt wurde, das *Maulkrattengesetz*, von dem Stockmar sagte, daß es damit um die Freiheit der Presse, des Wortes und der Diskussion, kurzum eines der Menschenrechte geschehen sei; dieses Gesetz schrieb erstens vor, daß es verboten sei, eine Klasse von Staatsbürgern gegen die andere zum Hasse aufzureizen und zweitens, weder durch Reden noch Schrift oder andere Mittel das Prinzip der durch die Verfassung garantierten Unverletzlichkeit des Eigentums anzufechten, ein Vorbeugungsmittel gegen Stämpflis Ideen, die man als kommunistisch betrachtete.

Diese Gesetzesentwürfe waren teilweise aber noch nicht durch die beauftragten Kommissionen fertig vorberaten worden und konnten deshalb unmöglich sofort dem Plenum vorgelegt werden.

Der radikale Anzug war aus diesem Grunde nichts anderes als ein *Ultimatum an die Rechte*, wobei die materielle Forderung nur als Anlaß für die rein politische Frage der Abberufung benützt wurde, »die Schüssel, in der man den heißen Brei vorsetzt«[45]. Denn, nachdem *Stockmar* die Hauptbeschwerden gegen die Regierung auseinandergesetzt hatte, mit denen er der unhaltbaren Lage ein Ende machen wollte, schloß er folgendermaßen[46]:

»Die Majorität wird unserem Verlangen gerecht sein oder es verwerfen. Tut sie Ersteres, so werden wir alle trachten, künftig besser uns zu vertragen, wir werden mit mehr Ruhe, mit mehr gegenseitigem Wohlwollen die Landesangelegenheiten besprechen. Verwirft sie unser Verlangen, so ist dies ein Beweis, daß wir unfähig sind, einander zu verstehen, die Ruhe im Kanton herzustellen, und daß es notwendig ist, um dieser Erbitterung ein Ende zu machen ... sich anderswo nach einem Richter umzusehen. So erfordert es die Loyalität. Sie werden sagen, wir seien mit einem Ultimatum hierhergekommen, und es sei Ihnen nicht möglich, sich von einer Minorität Gesetze vorschreiben zu lassen. Unglücklicherweise sind die Majoritäten immer zu empfindlich; wenn Sie fühlten, daß Sie auf sicherem Boden stünden, so würden Sie ... es nicht scheuen, sich uns zu nähern, wie wir getan, indem wir Ihnen diese Vorschläge einer Versöhnung geboten, die allerdings auch ein Ultimatum sind. Die Lage ist so ernst geworden, daß, ... wenn wir selbst keine Abhülfe schenken können, wir uns wohl doch an das Volk werden wenden müssen«.

Mit andern Worten: entweder sollte die Majorität die Anträge annehmen, oder die Abberufung sollte vor das Volk gebracht werden.

Der ganze Ernst dieser Drohung wurde denn auch von Seiten der Regierung sofort erfaßt, und Fischer übernahm scharf und warnend die Antwort und Verteidigung:

»Was mich und alle Mitglieder der gegenwärtigen Regierung anbelangt, so erkläre ich offen: wir sehen mit vollkommener Beruhigung der Zukunft entgegen; wir fürchten die Abberufung nicht, und ich will getrost erwarten, ob das Bernervolk die Männer, welche ihr Möglichstes zur Wohlfahrt und zum Gedeihen des Vaterlandes getan, dafür zur Strafe ziehen und sie für die Gewissenhaftigkeit, mit welcher die Regierug mit ihren schwachen Mitteln Gesetz, Recht und Ordnung aufrecht zu erhalten und zu handhaben gesucht, vor der Zeit abberufen werde. ... Die Abberufung kam durch den letzten Verfassungsrat in unsere Verfassung; sie ist ein Recht des Volkes, das ich respektiere wie jeden andern Artikel der Verfassung, ein Recht, über das ich mir aber ein ganz freies Urteil erlaube.« Fischer erklärte darauf die Ursachen, die zum § 22 geführt hatten, nämlich die in der Zeit der vierziger Jahre trotz des Wahlrechtes erfolgten »Putsche« des Volkes gegen seine Großen Räte vor Ablauf der Amtsdauer, was die demokratischen Einrichtungen der Schweiz in Mißkredit gebracht hatte. Da man mit Recht dem Putsche zuvorzukommen versuchte, machte man den ungesetzlichen Putsch zu einem gesetzlichen, indem man dafür eine Bestimmung in die Verfassung aufnahm, die eine Aenderung der Behörden an gewisse Formen und Garantien band. »Eine außerordentliche Abberufung des Großen Rates, welchem durch die Verfassung eine vierjährige Amtsdauer festgesetzt wurde, ist in meinen Augen nichts anderes als ein Putsch mit dem Gesetzbuche in der Hand«, der gerade im gegenwärtigen Augenblicke, wo nichts nötiger sei, als daß in der ganzen Schweiz und vor allem im Kanton Bern eine starke Regierung bestehe, die schwersten Folgen haben könne[47]. Von Großrat Karlen über den Sinn dieser letzten Worte um Auskunft gefragt, entgegnete er: »Ich betrachte es als das erste und größte Unglück, als eine der schlimmsten Folgen, daß gerade durch eine solche neue Bewegung der Parteigeist dem Volke bis in das innerste Mark seines Lebens getrieben wird, man auf der andern natürlich diesem Treiben entgegenarbeitet. ... Wenn Herr Karlen meine Worte so auslegen will, als hätte ich auf eine fremde Intervention angespielt, so erkläre ich ihm ganz offen, daß ich die fremde Intervention als das größte Unglück betrachte, welches ein Land treffen kann«[48]. Trotz dieser Versicherung gab sich Stämpfli

noch nicht zufrieden und warf Fischer vor, er habe »mit ganz deut
lichen Worten für den Fall der Abberufung auf die Möglichkeit einer
fremden Intervention« hingedeutet. »Sobald es richtig ist, daß durch
eine Bewegung, die ganz auf verfassungsmäßigen Grundlagen beruht
eine fremde Einmischung erfolgen sollte, ... so sind wir nicht mehr
eine unabhängige, nicht mehr eine freie Schweiz, wenn die fremden
Mächte von der Ausübung verfassungsmäßig garantierter Rechte
unseres Volkes einen Grund zu einer solchen Einmischung ableiten
sollten, und deshalb bin ich der Ansicht, in einem solchen Falle sollte
man dies nicht als Anklage gegen uns hinstellen, sondern jeder ...
für die Unabhängigkeit des Vaterlandes einstehen und gerade umso
eher die Abberufung aussprechen ...«[49]. Dies ist Stämpflis Geist,
seine wachsame Eifersucht gegen jede fremde Einmischung, eine
Charaktereigenschaft, die sich einige Jahre später im Neuenburger
Handel bewähren sollte.

Nach lebhafter Diskussion wurde Stockmars Anzug als unerheb-
lich erklärt, und nun tat Stämpfli etwas, was seiner demagogischen
Natur entsprach, die, um einen Parteizweck zu erreichen, vor nichts
zurückschreckte: er stellte mit einigen andern Radikalen zusammen
den Anzug, »es möchte eine Untersuchung nicht bloß der Schatz-,
sondern auch der Dotationsangelegenheit beschlossen und zu diesem
Ende eine neue, mit den nötigen Vollmachten ausgerüstete Kommis-
sion vom Großen Rate aufgestellt werden, bei welchen Verhandlungen
die Mitglieder des Großen Rates, welche Burger von Bern sind, den
Austritt zu nehmen haben«[50].

Stämpfli wußte genau, daß er diesen Anzug nur zur Erheblichkeit
durchdrücken konnte, wenn die konservative Partei durch den *Aus-
tritt der Bernburger* numerisch geschwächt war. Gleichzeitig war es
ein neuer Versuch, die heterogene Rechte zu sprengen durch ein
Mittel, das ihm schon den Erfolg der vorjährigen Nationalratswahlen
gewährt hatte, nämlich durch den Angriff auf das Vermögen der Stadt
Bern. Ueber die damals noch nicht erledigte Schatzgelderaffäre war
schon oben die Rede; das Ergebnis wurde bereits vorweggenommen.
Nun muß aber noch ein Wort über den *Dotationsstreit* gesagt werden,
dessen Wurzeln ebenso weit zurückreichen.

Bis 1798 waren Staats- und Stadtgut nicht ausgeschieden gewesen,
da beide Korporationen zusammenfielen und das Vermögen von der
gleichen Behörde verwaltet wurde. Nach der französischen Invasion
aber ging die Staatshoheit vom Kanton an die helvetische Einheits-
republik über und die Stadt Bern wurde zu einer selbständigen Ge-
meindekorporation. Somit mußte das Vermögen ausgeschieden wer-

den, wofür der Konsul Bonaparte 1803 eine fünfköpfige Liquidationskommission bezeichnete zur Trennung von Staats- und Stadtgut. Dabei boten aber die ausländischen Schuldtitel, die einerseits zur Bezahlung der helvetischen Nationalschuld verwendet, andererseits aber unter die Kantone Bern, Aargau und Waadt verteilt werden sollten, besondere Schwierigkeiten. Von den Bernern wurden einige dieser Kapitalien nicht ausgeliefert; die einen, so hieß es, seien bereits veräußert und verbraucht worden, die andern aber — so Schuldtitel auf Kaiser Joseph II. von einer halben Million — waren an wohltätige Institutionen wie den Burger- und Inselspital in Bern abgetreten worden.

An den Verträgen der Liquidationskommission wurde bis 1831 nicht gerüttelt. Jedoch zeigte es sich damals bei der Uebergabe der Staatsverwaltung von der abtretenden an die neue Regierung, daß jene während ihrer provisorischen Zeit der Insel und dem Aeußeren Krankenhaus 1¼ Millionen übergeben hatte. Dies und die 1803 zurückbehaltenen Gelder führten zu Reklamationen, und eine vom Staat eingesetzte Dotationskommission sollte die Untersuchung der Eigentumsverhältnisse übernehmen. Der Streit bezog sich aber auch auf Waldungen, auf das Eigentumsrecht über den Inselspital und einen Fonds für Studienstipendien. Jahrelang wogte der Kampf unter mannigfaltigen Zwischenfällen hin und her, ohne daß eine Entscheidung zustande gekommen wäre. Erst eine von Blösch geleitete, gründliche Untersuchung der verwickelten Frage, die unterdessen politisch geworden war, führte 1841 zu einem Vergleich, der vom Großen Rate fast einstimmig gutgeheißen wurde. Damit war der aufregende Gegenstand des Haders begraben, bis Stämpfli ihn zusammen mit der Schatzgelderaffäre 1851 als Brandfackel in die ohnehin geladene Stimmung schleuderte. Mit Recht verweigerte jedoch die Burgerschaft eine neue Untersuchung und wurde in dieser Haltung vom Großen Rate unterstützt, da der Vergleich durch den Beschluß der obersten Behörde endgültig geworden war.

Jetzt brachte Stämpfli den Streit als Anzug wiederum vor den Großen Rat und begründete sein Vorgehen damit, Blösch und seine Untersuchungskommission hätten nicht alle Dokumente und Akten gekannt, die Untersuchung sei somit nicht tiefschürfend und vollständig gewesen. Solche Behauptungen ließen sich allerdings leicht aufstellen bei den häufig unaufgehellten und verwickelten Finanzoperationen der früheren patrizischen Regierung. Aber Stämpfli war es auch hier nicht um die Aufhellung der Streitfrage zu tun; sein Anzug war ein *politisch-taktisches* Agitationsmittel zur Schwächung der

Patrizier und damit der konservativen Partei; das Mittel dazu war die Aufteilung des burgerlichen Vermögens von Bern. Seine Rede im Großen Rate ist deutlich genug:

»Ich fürchte die Patrizier nicht, d. h. in ihrer Privatstellung; aber wenn die Herren von Bern ... immer noch ein so bedeutendes Vermögen zur Verfügung haben, das beiläufig 20 Millionen beträgt und vielleicht noch einen bedeutenden Teil, der unter geheimer Verwaltung steht, ... so können sie unter Umständen dennoch gefährlich werden. Darum will ich ein wenig präventiv zu Werke gehen, ich will den Herren von Bern die Mittel nehmen, soweit sie zu reaktionären Zwecken verwendet wurden oder unter Umständen verwendet werden könnten. Deshalb wiederhole ich: eine gründliche Untersuchung der Dotationsfrage, deren natürliche Folge die sein wird, daß derjenige Teil des Vermögens, welcher dem Staate abbetrogen wurde, demselben zurückgegeben werde, daß dasjenige Vermögen, welches zu Korporationszwecken bestimmt ist, dazu verwendet werde, und daß endlich derjenige Teil, welcher unter die dritte Kategorie gehört, unter die berechtigten Burger von Bern verteilt werden möge. ... Wenn dann die Herren von Bern keine solche(n) Fonds mehr haben, seien sie öffentliche oder geheime, dann braucht man sie auch nicht mehr zu fürchten, dann kann eine Versöhnung mit ihnen eintreten«[51].

In seiner ruhigen und ausdruckssicheren Art betonte Blösch, daß die Untersuchung Stämpfli nur das fünfte Rad am Wagen und es ihm einzig um das Vermögen der Stadt zu tun sei, »wie etwa der Bauer seine Bienenkörbe beschneidet, wenn er sie im Herbste Musterung passieren läßt und findet, der eine oder andere habe zu viel Honig«[52].

Nach seinem Antrage wurde die Frage des Austrittes der Bernburger abgelehnt und über den Anzug Stämpflis hinweg *zur Tagesordnung* geschritten. Grollend hatte sich dieser schon nach dem ersten Entscheid nicht mehr an der Debatte beteiligt: umso rücksichtsloser ging er nun in der »Berner Zeitung« vor, wobei ihm allerdings »Das *Vaterland*« nichts mehr schuldig blieb.

Schon am 14. Januar ging das radikale Hauptblatt *aufs Ganze:* »Es ist entschieden, es bleibt dem liberalen Bernervolke kein anderes Mittel mehr übrig, als von dem § 22 der Staatsverfassung Gebrauch zu machen. Die freisinnigen Mitglieder haben *alles, alles* versucht, um diesen Schritt auszumeiden. Sie kamen seit dem 26. Oktober mit entgegenkommenden Anträgen. Die Mehrheit hat alle Anträge verworfen über *Amnestie*, über *Schul-* und *Maulkrattengesetz*, über die *Dotationsuntersuchung:* sie hat *Vereinigungsanträge*, die ihr sonst

anerboten wurden, von der Hand gewiesen. ‚Die liberale Partei muß wissen, daß *wir* Meister sind', war die spöttische Antwort auf alles. Also hat sich die freisinnige Mehrheit des Bernervolkes *entweder* zu fügen dem ausschließenden Regiment ihrer Gegner, *oder* das Recht, die Abberufung an die Hand zu nehmen, das ihr der § 22 der Staatsverfassung ... gibt.

Die freisinnigen Mitglieder des Großen Rates betrachten ihre Wirksamkeit im Großen Rate als erschöpft. ... Steht das Volk auf ihrer Seite, will das Volk diesen unfruchtbaren Parteistreit nicht länger dulden, so mache es Gebrauch von dem Rechte der Verfassung«[53].

Und einen Tag später wurde eine von 15 Mitgliedern des Großen Rates unterzeichnete »Erklärung der freisinnigen Opposition im Großen Rate an das bernische Volk« verbreitet, die vom Zustande des Landes mit dem seit zwei Jahren herrschenden Kampf der beiden Parteien, dem unnatürlichen Verhältnis des Kantons zum Bunde und des Kantons zu seiner eigenen Verfassung redete. Sie warf den Konservativen Exklusivität in den Aemtern, in der Regierung und im Obergericht, politische Verfolgungen (St. Immer) ohne Amnestiegewährung, Rückschrittlichkeit im Presse- und Schulwesen und Untersuchung in der Dotationsangelegenheit vor und tat auch sonst alles, um die Konservativen anzuschwärzen. »Wollt Ihr, Mitbürger! daß diese einseitige Richtung wirklich länger eingehalten werde, wollt Ihr, daß unser Volk länger in zwei große Hälften sich teile und sich gegenseitig zerfleische? Wir sind der entschiedenen Ansicht: Nein! Es muß anders, es muß besser kommen, es muß im ganzen Lande die frühere Einigkeit, das frühere freundliche Zusammenleben zurückkehren; der Parteikampf, der sich bis in die Gemeinden und Familien erstreckt, muß aufhören. ... Seit Ihr einverstanden, so machet Gebrauch von dem § 22 der Verfassung!«[54].

Die Rechte verschanzte sich anfänglich im »Vaterland« hinter einem ironischen Tone, dem aber doch die wachsende Besorgnis um den Ausgang des Kampfes wohl anzumerken war. Ihr war hauptsächlich um die Ruhe zu tun, um die Vermeidung der bei einer Abberufung nicht zu umgehenden Agitation und Unsicherheit. »Das *einzig Gewisse* ist, daß das ganze Land von neuem in eine lange, heftige Gärung versetzt wird, daß aber von dem Ausgange dieser Gärung — ob sie dem Lande Glück oder Unglück bringe — irgend eine Vorhersagung unmöglich ist«[55]. Begierig fiel sie deshalb über die von Stämpfli im Großen Rate gehaltene Rede gegen das Patriziervermögen her und wertete sie propagandistisch zu einem *Aufruf gegen den Kommunismus* aus. Im allgemeinen aber war die Verteidigung

eher matt, wenn auch verbittert: »Sie wollen erstlich aus dem Grunde abberufen, damit auch dem allerschlichtesten Verstand klar werde, wie grenzenlos die Ungeduld einiger Leute sei, wieder auf die grünen Regierungssessel zu kommen. ... Sie wollen namentlich den verschiedenen Amtsbezirken wieder Anlaß geben, darüber nachzudenken, ob sie nicht gewisse Beamte mit deren Gefolge wieder zurückwünschen sollten. ... Sie wollen ferner abberufen, um den Leuten durch immer wiederkehrendes Wühlen nach und nach die Verfassung zu verleiden ...« usw.[56].

Am 22. Januar rafften sich die Konservativen schließlich zu einer *Gegenerklärung auf.* Sie charakterisierten die Männer, die die Abberufung betrieben, als dem allgemeinen Volkswillen zuwider, als einen Teil der Minderheit des Großen Rates, »welche durch den Volksentscheid vom 5. Mai 1850 ihre Stellen verloren und seither mit allen Mitteln die jetzige Ordnung der Dinge anfeindeten, der Wirksamkeit der Regierung lähmend und hemmend in den Weg traten und ohne Rücksicht auf des Landes Wohl und Weh die entrissene Gewalt wieder an sich ziehen möchten um jeden Preis«[57]. Sie lehnten die heftigen Beschuldigungen ab und wiesen auf ihre fruchtbare gesetzgeberische und volkstümliche Tätigkeit hin. Schließlich appellierten sie an die Einsicht der Bürger[58]: »*Was mutet man Euch mit dem Verlangen der Abberufung eigentlich zu?* Den ersten Schlag sollt ihr *Euch selber geben;* denn mit der Abberufung würdet Ihr erklären: wir sind der Mehrheit nach unfähig gewesen, unsere Vertreter zu wählen. ... Den zweiten Schlag sollt Ihr auf *Euern Wohlstand* führen, indem mit der Abberufung nicht nur wieder große Kosten dem Lande zufallen, sondern auch Kredit und Verdienst einen schweren Stoß erhalten müßten. ... Den dritten Schlag sollt Ihr der *obrigkeitlichen Gewalt,* somit der *Ruhe* und *Ordnung* im Lande versetzen, indem durch eine Abberufung, welche in der kurzen Frist von zwei Jahren *drei Regierungen* aufeinander folgen ließe, dem Revolutionieren von Jahr zu Jahr die Bahn gebrochen ... würde. Den vierten Schlag sollt Ihr ... unserer *republikanischen* Staatsform versetzen, indem durch die steten Veränderungen und Unsicherheit erzeugenden Umwälzungen die demokratischen Einrichtungen in Mißkredit und Verruf geraten. ... Das zu vollbringen, wird Euch zugemutet! An Euch ist es nun zu erwägen, was Ihr tun sollet!«

Während der Zeit, da sich die *Listen* mit den Namen der Abberufungsfreunde zu füllen begannen, überhäuften sich die zwei feindlichen Parteien mit Vorwürfen und Beleidigungen aller Art, deren Wahrheit nicht immer einer tieferen Prüfung standhielt. Darum ging

es ja auch gar nicht; die Hauptsache war, die nötigen Unterschriften zu erhalten oder diese Einschreibungen zu verhindern. Konnten diese entgegengesetzten Ziele erreicht werden, fragte man nicht lange nach den Mitteln. Die Rechte hemmte durch allerhand bürokratische Eingriffe in der Aufnahme der Unterschriften das allzu rasche Zunehmen der Zahl abberufender Bürger. So verlegte der zuständige Beamte in Meiringen — nach einer Meldung der »Berner Zeitung« — sein Büro auf den Brünig; andere drohten mit Geldabkündigungen; zur Einschüchterung publizierten die schwarzen Blätter die Namen der Abberufenden. Die Radikalen auf der Gegenseite nahmen es offenbar mit den Unterschriften nicht allzu genau; so behaupteten die Konservativen, viele Bürger hätten sich zweimal, ja in einigen Fällen sogar dreimal auf verschiedene Listen eingetragen.

Begnügen wir uns mit dem Resultat: nach Ablauf der gesetzlichen Frist standen *15 822* Namen auf den Listen, die die Abberufung der Regierung verlangten.

Was bedeutete diese Zahl? Auf den ersten Blick scheint sie ein überwältigender *Erfolg der Radikalen* zu sein, da gesetzlich nur 8000 Namen notwendig gewesen waren. Dazu kam, daß sich viele bei der Oeffentlichkeit der Eintragung nicht einschrieben, um sich nicht bloßzustellen. Andere Radikale verzichteten aus Widerwillen vor neuen vielfältigen Wahlen auf eine vorzeitige Abberufung. Es mag auch unter den Radikalen Leute gegeben haben, denen dieses Mittel ein zu gefährliches Wagnis schien.

Andererseits aber hat jede Regierung zum vornherein eine Menge Unzufriedener, sei es wegen strenger Gerichtsurteile oder nicht erhaltener Stellen. Viele Radikale trugen sich ohne Ueberzeugung und nur der Partei zuliebe ein. Verglichen mit der aufgewendeten Propaganda, der Hetzorganisation war das Resultat nicht unbedingt ermutigend für die Linke, die selbst mit einer weitaus größeren Zahl gerechnet hatte. Jedenfalls war eine sichere Voraussage auf den Entscheid der Volksabstimmung, die nun folgen mußte, unmöglich, wenn auch konservative Blätter die Lage eher pessimistisch beurteilten. So hielt die »Schwyzer Zeitung« die Stellung der Konservativen für stark gefährdet und schrieb am 17. April: »Die ungeheure Kraftanstrengung, welche beide Parteien entwickeln, und die Zuversicht, mit der sie kämpfen, *scheint* den Ausgang des Kampfes wirklich noch ungewiß zu lassen. Wir unsererseits gestehen gleichwohl, daß wir — zwar dem Schauplatz des Kampfes ferne stehend und daher mit seinen Details nicht genau bekannt — ein der jetzigen Regierung ungünstiges Resultat für sehr wahrscheinlich halten«[59].

Es galt, die *letzten Reserven* einzusetzen, um die Bürger für die eine oder andere Richtung zu gewinnen. Die Presse tobte; Volksversammlungen wurden abgehalten. »Aufrufe, Zirkulare, Erklärungen, Manifeste, Lieder flogen wieder hin und her«[60]. Maßlose Bewegung beherrschte die erregten Gemüter. Fast täglich fanden Versammlungen statt. Die radikalen Vertrauensmänner im Lande wurden durch ein Zirkular von der Parteileitung aufgefordert, die äußerste Tätigkeit zu entfalten. Aber auch die Konservativen kämpften energisch, um das Volk gegen radikale Einflüsse »stich- und kugelfest« zu machen. In den Pinten, Klubs und Zeitungen erneuerte sich die altbewährte Taktik der Lüge und Anschwärzung. Keine Maßregel der Behörde, die nicht verunstaltet, verdächtigt und zur Fratze verzerrt worden wäre. Keine noch so schlimmen Absichten, die man ihr nicht zugemutet hätte.

Eine radikale Erklärung an das Bernervolk, beschlossen am 7. März 1852 zu Schönbühl, besagte, daß die Abberufung notwendig sei, um noch Schlimmeres zu verhüten. Erhielte das Nein die Mehrheit, so würde das als eine Bestätigung der bisherigen Parteirichtungen angesehen, was die Behörden zu einer Verschärfung ihrer Haltung ermutigen müßte. Darunter sei zu verstehen eine Revision der Verfassung zum Zwecke der Aufhebung oder Verstümmelung des allgemeinen Stimmrechtes, Verstärkung der Regierungsgewalt, Abänderung des § 85 im Sinne einer Zurückwälzung der Armenlast an die Gemeinden, Aufhebung der Geschworenengerichte und des Abberufungsparagraphen. Des weiteren würde die Parteirichtung der Behörden viel strenger und ausschließlicher durch die Entfernung aller freisinnigen Beamten und die Beschränkung der freisinnigen Presse, so daß eine sozusagen monarchische Ruhe entstünde. Dieser Zustand aber würde ein neuerliches Hervortreten der Patrizier begünstigen, die Aufklärung des Volkes in den Schulen vernichten. Schließlich wäre mit einer sehr nachteiligen Wirkung auf den Bestand der neuen Bundesverfassung zu rechnen.

Eines muß man dieser Erklärung lassen: sie ist umfassend und hat damit für jeden Groll und jedes Gebresten ein Mittel. Den Schwarzen diente vor allem immer wieder der »Kommunismus« Stämpflis als dankbare Zielscheibe. Es war ein Charakterzug der schweizerischen Radikalen überhaupt, daß sie sich für die kleinen Leute und Vermögenslosen einsetzten und deshalb gerade bei diesen einen starken Anhang hatten. Doch war die Konstruktion eines Zusammenhanges zwischen den Radikalen und den Sozialisten, mit dem die Konservativen so gerne arbeiteten, grundlos: »in Wirklichkeit stand

selbst die äußerste Linke der Liberalen der sozialistischen Doktrin als solcher fremd gegenüber«[61]. Aber Stämpflis Rede vom 12. Januar hatte gewirkt.

Eine kleine Stilblüte möge hier genügen; einige »Vaterlandsfreunde« charakterisierten die damalige politische Lage folgendermaßen:

»*Eine der fremden Revolutionspropaganda ergebene Regierung* und *deren Anhang ... sucht sich durch alle, auch die schlechtesten Mittel der Gewalt wiederum zu bemächtigen;* da ihr dies aber auf dem rein politischen Felde nicht gelingen will ... so wandte sich jene Partei zur Erreichung ihres Zweckes ... an die bösen Leidenschaften der untern Volksklassen, an die Habsucht und den Neid gegen die Begüterten, mit einem Wort, *sie betrat das Gebiet des Kommunismus.* ... Als letzte Hilfe greift nun diese eigensüchtige, das Wohl des eigenen Landes für Nichts achtende Partei zu dem in unserer Verfassung liegenden Mittel der Abberufung des Großen Rates, wodurch allen Unzufriedenen im Staate die Möglichkeit gegeben ist, nach Belieben eine *legale Revolution* herbeizuführen, sich nicht scheuend, dadurch das Land auf unverantwortliche Weise in die verderblichste Aufregung und augenscheinlichste Gefahr zu stürzen ...«[62].

Und der »Marseillaise der Roten« hielten die Konservativen ein ironisches »Loblied auf die Roten« entgegen:

Ganget mer doch mit de Rote,
Sy e Pest für üses Land;
Stämpfli, Nigg'ler und Konsorten
Trybe's s'ist e wahri Schand.

Möchte grüslich gern regiere,
Wieder sy am Regiment;
Drum sie suche d's Volk z'verführe,
Hetze, wühle ohni End.

Bibel ist ne nit vo nöthe,
»Zin, Zin« ist der Morgenpsalm,
Fluche geit ne anstatt Bete,
D's Wirtshus anstatt Kilchengang.

»Alles üses!« tüe si schreie,
Möchte alles mache glich,
Alles ane Hufe g'heie,
Teile unter Arm und Rich[63].

Immer höher schlugen die Wellen der Erregung, so hoch, daß selbst Ulrich Ochsenbein als Bundesrat sich nicht scheute, in heftiger Weise seine früheren Parteigenossen anzugreifen, indem er einen Brief an einen fingierten Freund veröffentlichte[64]. Vier Tage vor der Entscheidung warf er den Radikalen Landesverrat, Kommunismus, Lüge und Verleumdung vor und war der festen Ueberzeugung, »daß unabsehbares Unglück über unser geliebtes Vaterland hereinbrechen würde, wenn es den Bewegungsmännern gelingen sollte, ihre Zwecke zu erreichen. ... Die Wahl ... ist für mich keinen Augenblick zweifelhaft — ich stehe unerschütterlich zur schweizerischen Nationalität und zum Schweizertum und werde darum auch am 13. d. M. ein entschiedenes Nein! in die Schicksalsurne werfen«. Ein Tag später fand in der Reitschule in Bern eine letzte Versammlung der Konservativen statt, wobei Ochsenbeins Brief verteilt wurde; die Wogen gingen hoch. Bundesrat Druey schrieb darüber an einen Herrn Petitpierre:

»Il y a eu hier soir, au Manège, à Berne, une réunion non pas de véritables conservateurs, mais de réactionnaires les plus exaltés. L'appel, signé Stettler et consorts (y compris Fetscherin, ancien conseiller d'Etat) est des plus violents; mais ce langage passioné a encore été dépassé par les discours virulents et provocateurs prononcés à l'assemblée par les coryphées du parti noir, très noir, en effet. Jamais l'épithète de révolutionnaires adressée dans le temps par M. Guizot et le Journal des Débats aux brouillons de l'opposition dite dynastique sous Louis-Philippe n'a reçu une plus juste application qu'aux énergumènes que l'ancien chef de la Doctrine soutient maintenant dans l'Assemblée. C'est du jacobinisme pur, du jacobinisme noir qui laisse bien en arrière le rouge. Aussi plusieurs conservateurs de bon sens gémissent-ils de devoir subir une pareille solidarité; d'un autre côté, les radicaux bien avisés se félicitent d'écrits et de paroles qui ne peuvent que favoriser la révocation ...

On y a distribué la lettre de M. le conseiller fédéral Ochsenbein, inserée dans le Vaterland et qui recommande un vote négatif, c'est-à-dire contre la révocation. Cette lettre remplie d'attaques personnelles, quoiqu'elle ne contienne aucun nom, a déjà valu à son auteur de très vives réponses, où l'ancien général des corps francs est nettement traité de transfuge ... On a aussi remarqué dans la lettre de M. Ochsenbein une tendance cantonaliste qui jure avec les dispositions ultrafédérales qu'il a manifestées à diverses reprises et l'absolutisme de son département militaire. Vous voyez que je ne juge pas, j'expose

les principaux reproches que les partis et leurs chefs s'adressent de part et d'autre«[65].

Wohl tönten aus beiden Lagern schüchterne Stimmen, die zur Verständigung und Versöhnung der Parteien mahnten. Mit Recht erklärte Großrat Karlen in der bewegten Sitzung vom 12. Januar, »wenn einzelne Mitglieder von uns unter vier Augen sich miteinander über die Lage der Dinge besprechen, so ist der Abstand der gegenseitigen Ansichten bei weitem nicht so groß; kommt man aber tags darauf wieder hieher, so dünkt es einen fast, als seien die Herren von jemandem angeblasen worden«[66]. Auch eine Erklärung der freisinnigen Emmentaler suchte die Feindschaft zu mildern. Aber beidseits hatten die Schlagwörter der Presse ihre Wirkung getan und die Kluft ständig verbreitert. Wie hätten auch »Kommunisten« mit »Reaktionären«, »Geldräuber« und »Schulfeinde« zusammen kommen können! Das beidseitige Mißtrauen, eine Versöhnung diene nur als Lockspeise zur Vernichtung der Partei, war nicht zu beheben. Die Spannung hatte ihren Höhepunkt erreicht, die Presse arbeitete fieberhaft, alle Kräfte wurden eingesetzt zum Tage der Entscheidung.

C. Der Ausgang.

Endlich war der *18. April*, an dem *über die Abberufung abgestimmt* wurde, da. In zitternder Erregung erwarteten die Parteien die einlaufenden Berichte. So tagte das Komitee der konservativen Bernervereine in Permanenz im großen Saale der Mohrenzunft und nahm die Resultate der einzelnen Gemeinden durch Stafetten in Empfang; jedesmal wenn eine Mehrheit für Nein abzulesen war, brachen die Anwesenden in ein begeistertes Hurrah aus. Gegen vier Uhr nachmittags war bereits eine ansehnliche Stimmenzahl gegen die Abberufung vorhanden, und bis zum späteren Abend war der letzte Zweifel über den Ausgang der Abstimmung beseitigt. *Mit ziemlicher Mehrheit, 45 131 gegen 38 422 Stimmen, sprach das Volk seiner Regierung das Vertrauen aus.* Es hatte die erste Feuerprobe in der Ausübung seines wichtigen Rechtes bestanden und aller Agitation zum Trotz zweifellos *gefühlsmäßig das Richtige* getroffen.

Der Jubel der Konservativen war grenzenlos. Auf dem Münsterturm wurde die Bernerfahne aufgepflanzt, daneben aber auch das eidgenössische Banner, um zu beweisen, daß sich die Konservativen als Berner *und* Schweizer ihres Sieges freuten. Ungehemmt ließ ein konservatives Blatt seinem übersprudelnden Gefühle freien Lauf:

»Das Ergebnis der gestrigen Volksabstimmung ist über alle Erwartung günstig für die konservative Partei ausgefallen. Bis zur Stunde ist die Mehrheit für Nein auf 5735 angestiegen. Die Freude der Gutgesinnten ist daher begreiflich, denn jeder weiß, was unter einem Schreckensregiment, womit uns die Männer von 1846 wieder beglükken wollten, zu erwarten gehabt hätte. Die Stunde der Rettung unserer treuen Heimat hat geschlagen; der Sieg des braven Bernervolkes über die sozialistische Propaganda und das Fremdentum ist entschieden; der 18. April ist unser!! Gott sei gelobt«[67].

Auf der andern Seite vermochten die Radikalen nur mit Mühe die Enttäuschung über den ihnen unerwarteten Ausgang des Volksentscheides zu verbergen. »Wahrlich, die Antwort, die uns der letzte Sonntag brachte, haben wir nicht erwartet. Mit Wehmut erfüllt uns die Betrachtung des Ergebnisses dieser Abstimmung. Egoismus, Mangel an Mitgefühl mit unsern verfolgten Brüdern, Kurzsichtigkeit, Bequemlichkeit haben sich mit unseren grundsätzlichen Gegnern vereinigt, um dieses Resultat zustande zu bringen. ... Wenigstens die Majorität vom Herbste 1851 glaubten wir wieder zu finden. Welche Verbesserungen, welche Schöpfungen zum Heil des Landes, welch' andere Tendenz, welch' anderes Verhalten unserer Gegner haben wir denn seit jener Abstimmung gesehen, daß wir uns zu einer andern Kundgebung hätten bestimmen können?[68]. Umsonst war der Versuch, die Niederlage zu bagatellisieren: »Die Abberufung hatte bei uns nie die Wichtigkeit, die ihr einzelne Radikale, besonders aber die Schwarzen beilegten«[69]. Noch allzu frisch schwebte der Klang einer andern Sprache in der Luft, der Sprache, die im Januar hinausgerufen hatte, die Abberufung sei der letzte und entscheidende Schritt. Wenig überzeugend war auch die Behauptung, die Mehrheit des Bernervolkes stehe ungeachtet dieses Ergebnisses immer noch auf radikaler Seite, und es war ungewollte Selbstkritik, wenn die Radikalen sich zu trösten versuchten, »daß Tausende unserer Partei die Abberufung verworfen — nicht weil sie in politischer Gesinnung anders geworden, nein — weil ihnen die Notwendigkeit dieses außerordentlichen Mittels nicht in gleichem Maße wie andern dringlich schien«[70]. Treffend antwortete das »Vaterland« darauf: »*Gerade darin* aber erblicken wir die hohe Bedeutung des Abstimmungstages, gerade darin das Erfreuliche und Ermutigende für die Zukunft. Eine Mehrheit von lauter Parteimännern oder aber eine Mehrheit von Männern beider Parteien, welche sich wieder gefunden haben in dem gemeinsamen Rufe nach Frieden und Ordnung — wer wollte nicht viel lieber Letzteres wählen?«[71].

Die Tatsache, daß viele Linksstehende gegen eine Abberufung der Regierung stimmten, muß die Frage nach den *Gründen* dieser Haltung einige Monate nach den für die Konservativen so ungünstig ausgefallenen Nationalratswahlen aufwerfen. Warum hatte das Volk den siegessicheren Radikalen die Gefolgschaft versagt?

Schon im Januar, zu Beginn der Abberufungskampagne, hatte die radikale Partei erkannt, daß sie durch ihr Zögern nach dem Siege im Oktober die günstige Lage nicht ausgenützt und damit einen schwer wieder gut zu machenden Fehler begangen hatte. So äußerte sich die radikale Presse nur in vorsichtigem Tone über den Erfolg; wenige Tage vor dem Erlaß der Abberufungserklärung vom 15. Januar schrieb die »Berner Zeitung«: »Es läßt sich zwar nicht leugnen, daß der gegenwärtige Augenblick, die Abberufung anzubahnen, weniger gut gewählt sein dürfte, als er es gleich nach den Nationalratswahlen gewesen wäre, wo, man kann wohl sagen, ein panischer Schrecken in die zur Regierung haltende Partei gefahren war und wo der Jubel und Enthusiasmus über den errungenen Sieg dem in jenen Wahlen obsiegenden freisinnigen Teile des Bernervolkes neue Schwungkraft gegeben hatte; — es läßt sich nicht leugnen, daß die seither eingetroffenen Ereignisse in Frankreich manchem, der schon am 26. Oktober Bedenken hatte, neue einflößen dürften, jetzt den immerhin gewagten Schritt einer Berufung an das Volk zu versuchen. Allein man darf diese Bedenklichkeiten wegen einer daherigen Einwirkung nicht zu hoch anschlagen, das Bernervolk geht seinen Weg und hat schon oft bewiesen, daß solche Influenzen, kommen sie von Osten oder Westen, an seinem gesunden Sinn abprallen«[72].

In dieser Annahme aber hatte sich Stämpfli getäuscht, denn sicherlich haben die *Ereignisse im Auslande* sehr gewichtig mitgespielt.

Am 2. Dezember 1851 war Louis Napoleon durch seinen Staatsstreich in Frankreich Alleinherrscher geworden und hatte sich sofort in der Flüchtlingsfrage auf die Seite Oesterreichs gestellt mit der Absicht, die politisch-soziale Propaganda, die auf Umsturz zielte, endgültig zu vernichten. Das Ausland hatte aber in der Schweiz, die den politischen Flüchtlingen seit jeher Asyl gewährt hatte und daher viele Belästigungen, ja sogar akute Gefahren von seiten der reaktionären Mächte hatte auf sich nehmen müssen, immer einen Herd sozialistischer Doktrinen gesehen und fürchtete, daß der Ausbruch sozialer Revolutionen von hier aus organisiert werde; betrachteten doch gerade Marx, Engels und Louis Blanc die Demokratie als den günstigsten Nährboden für ihre Zwecke. Wohl bestand in der Schweiz schon ein Proletariat. Doch erkannte man seine Notlage noch zu wenig.

Das Volk war deshalb für diese Lehren gar nicht reif und die populären Führer wie Stämpfli, die das Odium »sozialistischer Tendenzen« auf sich hatten, waren nicht Revolutionäre und Anhänger eines internationalen Umsturzes. Deshalb war die Furcht der Mächte kaum begründet; trotzdem nahmen sie eine drohende Haltung an, vor allem Oesterreich, und die Gefahr einer fremden Intervention lag »gewissermaßen in der Luft«[73], und sie wurde auch allerorts besorgt diskutiert. Mitten in den französischen, österreichischen und badischen Notenregen hinein platzte nun noch die Abberufungsagitation der bernischen Radikalen, die die an und für sich schon schwierige Stellung des Bundesrates noch verschlimmerte. »Selbst die Mitglieder des Bundesrates und Gesinnungsgenossen der Berner Radikalen verurteilten aufs schärfste dieses Vorgehen angesichts des gespannten Verhältnisses der Schweiz zum Ausland, wo es denn auch nicht geringes Aufsehen machte«[74], und Alfred Escher rief empört aus: »In einem solchen Momente, wo das Sammeln zur Not wird, ist das Trennen ein Verbrechen!«[75]. Ein Sieg der Radikalen gegen die dem Ausland genehme konservative Partei mußte zweifellos als Provokation aufgefaßt werden, deren Folgen bei dieser Lage unabsehbar waren. Noch am 6. März hatte nämlich die französische Regierung mit einer gemeinsamen Intervention der Nachbarstaaten gedroht. Angesichts dieser Tatsachen hatte das Volk auf Umsturzpolitik verzichtet und trug damit viel zur Entspannung bei. Hier liegt wohl auch die Erklärung, warum viele Radikale die gegnerische Partei unterstützt hatten: sie hatten das Wohl des Vaterlandes über die Parteiinteressen gestellt. Dankbar schrieb General Dufour an Blösch: »Dieu en soit loué! car non seulement le canton de Berne est sauvé par là, mais avec lui la Suisse entière!«[76]. Denn wie interessiert gerade Frankreich die Abstimmung verfolgt hatte, bewies ein längerer, vom Hauptredaktor verfaßter Artikel im offiziösen »Journal des Débats«: »Die Konservativen haben über die Radikalen einen glänzenden Sieg errungen. ... Wir haben nicht nötig, auf die Wichtigkeit eines solchen Ereignisses aufmerksam zu machen. Es wird die Hemmung der Fortschritte der radikalen Partei und der Entwicklung eines Systems, welchem die Kantone Aargau, Zürich und Thurgau, sowie die ganze französische Schweiz ... sich anzuschließen im Begriffe standen, zur Folge haben. ... Darf man nicht daraus schließen, daß ein glücklicher Umschlag im Geist der Volksklassen geschehen ist, die bisher mit so schwerem Gewicht auf die innere Politik der Schweiz gedrückt haben? Kann man nicht annehmen, daß sie dieser unaufhörlichen Agitation müde zu werden anfangen, welche Handel und Gewerbe

stört, ohne ein anderes Resultat, als der Sieg der gegeneinander ins Feld geführten Intrigen und ehrgeizigen Bestrebungen?«[77].

Zum Abstimmungsergebnis trug auch eine gewisse *Angst vor einer neuen radikalen Regierung* bei. Schon lange hatte sich in dem im Grunde den politischen Aufregungen abgeneigten Gemüte des Berners der Wunsch nach Ruhe und Ordnung abgezeichnet. Konnte man aber annehmen, daß diese Sehnsucht in Erfüllung gehen würde bei einer Regierung, die im Rufe stand, mit den umstürzlerischen Ideen ausländischer Flüchtlinge zu sympathisieren? Mußte man sich nicht gegen jene Gelüste der Besitzlosen wehren, deren Begehrlichkeit Stämpfli geweckt hatte? Genugsam hatte man ja lesen können, daß ein Sieg dieses Mannes ein Sieg des Kommunismus sein werde. Auch hatten die Einsichtigen erkannt, wie Gesetzlichkeit und Mäßigung ein Ziel der bisherigen Regierung gewesen, aber durch die Angriffe ihrer Gegner nicht zur Auswirkung gekommen waren. So wollte man es noch einmal mit den Konservativen versuchen.

Am 24. April fand zur Feier des Sieges im Münster ein Dankgottesdienst statt. Scharen von Landleuten strömten in Wagen, die mit Tannreisern und großen Nein! geschmückt waren, in die Stadt. Nach einem Fackelzug brachten sie der Regierung auf dem Münsterplatze eine mächtige Ovation dar. »Die Häuser um den Platz herum waren meist erleuchtet, so auch der Münsterturm, von dessen oberster Gallerie weit über die Stadt hin das eidgenössische Kreuz in Flammen strahlte. Eine Anrede an die Regierung erwiderte deren Präsident, Fischer, in kurzen, kräftigen Worten, unter launiger Anspielung auf das Schicksal der gegenwärtigen Verwaltung, die, am 5. Mai als schwaches, unansehnliches Kindlein geboren, allen Prophezeiungen gewisser Doktoren zum Trotz am Leben geblieben und am 18. April in hundert Kirchen des Landes die Volkstaufe erhalten habe«[78]. Auch andernorts fanden Fackelzüge und Feiern statt.

Für die Regierung aber stellte sich nun die Frage über die *Folgen* des 18. April. Trotz einzelner Annäherungsversuche kam keine Versöhnung der Parteien zustande. Die Konservativen waren allzu verbittert wegen der durch die Radikalen aufgeworfenen Agitationen; zu besorgt hatten sie auf die »kommunistischen Tendenzen« und die Gefahr ausländischer Intervention geblickt. Jetzt, nach dem Siege, konnte die Regierung nicht mehr in gleicher Weise fortfahren. Zur Beratung der Zukunft versammelten sich deshalb die Abgeordneten der Bernervereine im Kasino. Mit einer eindrucksvollen Rede eröffnete Lauterburg den Tag, indem er erklärte, die Regierung, welche durch die Abstimmung an Kraft gewonnen habe, müsse nun den

Sieg richtig ausnützen. »Die konservative Partei, so geneigt zur Bequemlichkeit, Trägheit und Erschlaffung, bedarf von Zeit zu Zeit geschlagen zu werden, wenn sie stark und lebendig werden und bleiben soll; so war die Niederlage vom Oktober für uns ein Erziehungsmittel und notwendig zum jetzt errungenen Siege; ohne 26. Oktober gäbe es keinen 18. April«[79].

In Ausführung der an dieser Parteitagung beschlossenen Pläne entwickelte die Regierung eine fruchtbare *gesetzgeberische Tätigkeit*. Kurz müssen wir noch einmal auf das sogenannte *Maulkrattengesetz* zu sprechen kommen. Dieses Gesetz gegen den Mißbrauch der Presse, das lügnerische und verleumderische Zeitungsschreiber erreichen konnte, ehrliche Kritik jedoch nicht zu beschränken suchte, wurde nach heftiger und verworrener Debatte im Mai 1852 vom Großen Rate angenommen und, nach der zweiten Beratung, dem Bundesrat zur Sanktion unterbreitet. Die Opposition, darunter Stämpfli, erhob gegen den erfolgten Genehmigungsbeschluß des Bundesrates Beschwerde in den eidgenössischen Räten, die die Sanktion in bezug auf vier Paragraphen aufhoben, ein Beschluß, den der bernische Regierungsrat anfocht, da der Bund dafür nicht zuständig war und verfassungswidrig in das Gesetzgebungsrecht des Kantons eingriff. Die Folge war ein schwerer Konflikt zwischen Bern und der Eidgenossenschaft, der erst damit endete, daß die »Fusionsregierung«, von der noch zu sprechen ist, nachgab.

Auch sonst kam die erhoffte Ruhe nicht zustande. Als bei den *Erneuerungswahlen von 1854* die Konservativen zwar wiederum die Mehrheit erstritten, die Radikalen aber nur um wenige Stimmen zurückblieben, entschloß sich die Rechte, die Hand zu einer *Fusion* zu reichen, da ihr ein ersprießliches Regieren doch verunmöglicht war. Die neue Regierung wurde aus vier Radikalen, darunter Stämpfli, und fünf Konservativen gebildet, mit Blösch als Präsidenten. Beide Teile gaben sich anfänglich redliche Mühe, miteinander auszukommen, und eine erfolgreiche Zusammenarbeit erschien durchaus möglich. Schon 1855 trat Stämpfli, die starke Führerpersönlichkeit, in den Bundesrat, womit das mühsam errungene Gleichgewicht wieder verloren ging. Aber innerhalb der konservativen Partei war durch die Fusion eine *schwere Spaltung* entstanden, weil ein Teil der Partei, vornehmlich die Oberländer und Jurassier, damit nicht einverstanden war, seine früheren Kampfgenossen aufs heftigste angriff und ihnen Verrat vorwarf. Gonzenbach hatte schon von Anfang an die Fusion abschätzig beurteilt: »Blösch durch seine Schwäche und Mangel an politischem

Blick hat die Partei vernichtet«[80]. Durch diese Trennung in zwei Gruppen wurde die Partei so stark geschwächt, daß den Radikalen im Volke bald die Vorherrschaft zufiel; es entstand somit nicht, wie Blösch gehofft hatte, eine aus gemäßigten Elementen beider Parteien gebildete Mittelpartei. Die Rechte war in voller Auflösung begriffen. 1858 erreichten die Radikalen im Großen Rate eine überzeugende Mehrheit (141 : 87), die Regierung wurde ausschließlich radikal bestellt und kam wieder in ein ruhiges Verhältnis zum Bunde. Damit aber war die Fusion begraben und die *Herrschaft der Radikalen* hergestellt. Das hatte zur Folge, daß anstelle der früheren Erbitterung eine gewisse Großmut der Sieger trat und die ehemals scharf abgegrenzten Parteifarben von Weiß und Schwarz zu einem trüben Grau von Gleichgültigkeit und Teilnahmslosigkeit sich vermischten.

Die Periode von 1846—1860 war für die Weiterentwicklung der bernischen Volksrechte außerordentlich *unfruchtbar*. Sie war nicht einmal eine Zeit der Vorbereitung für einen demokratischen Ausbau. Schweizerische Ereignisse wie der Sonderbundskrieg, die Entstehung und Wirkung der neuen Bundesverfassung, Interventionsdrohungen des Auslandes und kriegerische Gefährdungen im Neuenburger und Savoyer Handel lenkten die Aufmerksamkeit ab, und was an fortschrittlichen Energien noch frei war, ging unter im Taumel des kantonalen *Parteikampfes*. Als dieser endlich durch die Auflösung der konservativen Partei entschieden war, herrschte ein so großes *Bedürfnis nach Ruhe* und Ausschaltung neuer Gärungsstoffe, daß das politische Leben auf ein Mindestmaß herabsank. Es gab *keine prinzipiellen* Gegensätze mehr; das neue Problem der Eisenbahnen lieferte einen realen, wenn auch oft durch persönliche und örtliche Intrigen belebten Diskussionsstoff. So blieb man in Bern in einer Zeit, da der Thurgau und Schaffhausen das Veto, das Wallis, Neuenburg und die Waadt ein Finanzreferendum einführten, bei dem durch die Verfassung von 1846 vorgeschriebenen Zustande. Revisionsversuche der fünfziger Regierung im Sinne einer stärkeren Beteiligung des Volkes an den Versammlungen des Landrates blieben ohne Widerhall. Das verfassungsmäßige Abberufungsrecht des Volkes wurde durch die Agitation von 1852 sogar *diskreditiert* und kam nie mehr zur Anwendung. Der Lichtblick der von Blösch zur Besprechung über das Gemeindegesetz einberufenen Gemeindeabgeordnetenversammlungen wurde durch die politische Parteiung verdüstert und die Wirkung beeinträchtigt.

Der *Stillstand* auf dem Wege zur reinen Demokratie und das

Siechtum des öffentlichen Lebens wurden erst in den sechziger Jahren durch eine neue Bewegung unterbrochen, die den Repräsentativstaat unterhöhlte und das Volk für die öffentlichen Angelegenheiten wieder aufweckte. Es war die »*Junge Schule*«, die die Erweiterung der Volksrechte als Programm aufstellte und damit den Kampf mit den bisherigen Radikalen aufnahm; zu ihrem eigenen Erstaunen waren diese nach rechts gerückt und versuchten abwehrend ihre bisherige Stellung gegen die ungestümen »Demokraten« zu verteidigen.

4. TEIL:

Anlauf.

Die ersten Versuche zur Einführung des Referendums.

I. Kapitel:

Die Erstarrung des Liberalismus und die Forderung nach erweiterten Volksrechten.

Seit der Ueberwindung der Aristokratien in der Regenerationsbewegung herrschte der *Liberalismus in der Form der repräsentativen Demokratie* sowohl in den Kantonen als auch, seit 1848, im Bundesstaate der schweizerischen Eidgenossenschaft. Die Basis des staatlichen Lebens war durchaus aufgebaut auf der liberalen Doktrin von Rechtsgleichheit und Volkssouveränität. Wenn auch nach der Erreichung dieser Ziele im Streben nach der vollständigen Volksherrschaft eine gewisse Stille eintrat, so ruhte die Entwicklung doch nie ganz, denn das Repräsentativsystem konnte gewiß nicht der Endpunkt sein für das aufwärtsstrebende, in der Bildung fortschreitende Volk. Besonders in den volksreichen Kantonen war das politische Leben weniger tiefgreifend umgestaltet worden; es war beim Wahlrecht und der Abstimmung über die Verfassung stehen geblieben; jetzt drängte es nach Entfaltung, da es sich gewöhnlich auf die Wahl der gesetzgebenden Behörde und den Entscheid über Verfassungsänderungen beschränkte, während die Macht bei den Großen Räten lag. Diese *uneingeschränkte Gewalt der Parlamente* führte dazu, daß die Häupter der vorherrschenden Partei zu einem fast diktatorischen Einfluß gelangten, wie die Beispiele Eschers, Stämpflis und Fazys zeigen. Gleichzeitig suchte die liberale Partei, die ja meistens aus dem begüterten und gebildeten Bürgertum stammte, die in einer andern Richtung strebenden Kräfte des linken Flügels vom Regimente fernzuhalten, somit eine einseitige *Parteiherrschaft* erzwingend. Wohl waren die Vorrechte der ehemals herrschenden patrizischen Familien abgeschafft, aber an die Stelle der alten *Aristokratie* trat eine neue *des Reichtums und der Bildung.* Ausgeschlossen aus dieser Kaste waren die Konservativen, Vermögenslosen, Ungebildeten, und die regierende Partei hatte es in der Hand, gegnerische Personen

vom Staatsdienste fernzuhalten. Besitz und akademische Bildung waren Voraussetzung für politisches Wirken. Dabei standen im Vordergrunde des Denkens wirtschaftliche Interessen wie die Förderung des Handels und der Industrie und in Verbindung damit der Bau von Eisenbahnen. Nach dem Grundsatze: »*Alles für das Volk, aber nichts durch das Volk*« war das erste Gebot der Partei allerdings das öffentliche Wohl. Doch entfernten sich die Liberalen immer mehr vom Volke, weil sie keine Kritik duldeten und wegen fehlender Selbstprüfung die ihnen übertragene Gewalt nicht jederzeit im Sinne des Volkes verwalteten. »Das politische Interesse unter den Massen erlahmte, weil das Volk, auf dem Papier der Souverän geheißen, doch ... von seiner Souveränität keinen anderen Gebrauch machen durfte, als Stellvertreter zu ernennen mit der Vollmacht, zu beschließen, was ihnen genehm, dem Volke aber vielleicht sehr unlieb sein mochte«[1]. Dieses aber war nicht mehr das gläubigscheue Volk des Ancien Régime, sondern selbstbewußt geworden durch Kenntnisse und politische Rechte. Zudem begann es jetzt von dem Staate mehr zu fordern als früher, weil unter dem starken wirtschaftlichen Aufschwung materielle Bedürfnisse entstanden. Mit der Schaffung von Eisenbahnen und Banken, der Förderung von Handel und Industrie aber genügten die Liberalen der in den Vordergrund tretenden sozialen Frage nicht, die sich auf Teuerung, Armut und Not der Arbeiter bezog und kommunistischen Ideen Vorschub leistete.

Dauernd hatten die Liberalen mit der *Gegnerschaft der Konservativen* zu rechnen, die »von ihren politischen und religiösen Grundanschauungen aus den individualistischen Liberalismus« bekämpften, »weil er die Volksgemeinschaft zersetze, die natürlichen Autoritäten untergrabe, einen materialistischen, von den ideellen auf die materialen Lebensgüter ablenkenden Geist erzeuge«[2]. Sie wurden unterstützt von den ihnen weltanschaulich sonst fremden *Sozialisten* und Kommunisten. Schließlich sonderte sich auch aus der Regierungspartei eine radikalere »*junge Schule*« ab, die ungestüm vorwärtsdrängte, größeren Schwung des politischen Lebens erstrebte und die materielle Richtung der Regierenden zurückzudrängen versuchte. Diese Opposition stritt gegen die herrschende Partei mit der doppelten Losung »Erweiterung der Volksrechte und Erleichterung der Volkslasten«. Darunter verstand sie Verminderung der Steuer- und Militärlasten, Errichtung von Kantonalbanken, um billigen Kredit zugunsten des Gewerbes und der Landwirtschaft zu schaffen, sowie Gesetzgebung zum Schutze des Arbeiters. Weiter sollte im Staate wohl alles f ü r , aber auch alles d u r c h das Volk selbst geschehen. Deshalb schritten

sie über das Repräsentativsystem hinaus zur *unmittelbaren Demokratie* mit der Teilnahme des Volkes an Rechtsprechung und Gesetzgebung vermittelst Schwurgericht, Veto, Referendum und Initiative. Auf diese Weise konnte gegen Beschlüsse der parlamentarischen Behörden auf raschem und einfachem Wege an die Wählerschaft appelliert werden. Die neue demokratische Richtung stellte sich somit in Gegensatz zu den Ideen der Liberalen. Das Dogma »von der staatsmännischen Ueberlegenheit und der politischen Unentbehrlichkeit des Besitzes und der schulmäßigen Bildung« verwerfend, suchte sie die Beamten- und Geldherrschaft zu brechen durch die direkte Beteiligung des Gesamtvolkes an Verwaltung und Gesetzgebung, und zwar ohne Angst vor einem Regiment der »Ungebildeten«[3]. Sie glaubte, daß das Volk die Fähigkeit habe, nicht nur die großen Grundlinien des staatlichen Lebens richtig zu entwerfen, sondern daß es auch imstande sei, komplizierte Einzelprobleme der Gesetzgebung besser zu beurteilen, Beamte besser auszuwählen als die liberalen Regenten[4].

Nun waren aber die Liberalen bei ihrer Ueberzeugung von der Vortrefflichkeit des Repräsentativsystems und der Unfähigkeit des Volkes zur Selbstregierung nicht gewillt, ihre Herrschaft, der sie mit Recht große Verdienste zuschrieben, aufzugeben. Sie pochten auf die Bildung und den Willen der Tüchtigsten zur Herstellung von Wohlfahrt und Ordnung, erkannten jedoch nicht, daß ihr System langsam in Erstarrung durch Verharren beim Parteidogma überging, sich somit dem eben nie statischen Gange der Entwicklung nicht anpaßte, dem neuen Geiste nicht entgegenkam. Besondere Feindschaft hegten sie gegen das Referendum. Als sie sahen, daß eine Erfrischung ihrer Starrheit notwendig war, machten sie nach und nach einige Zugeständnisse in der Richtung der Volksrechte. Unnachgiebig kämpften sie jedoch so erbittert gegen das Referendum, daß es dem Volke instinktiv bewußt wurde, daß gerade dieses Institut es sei, das die lebendige Wechselwirkung zwischen Volk und Behörden herstelle, daß es der Kern sei, um den sich alle übrigen Volksrechte gruppierten, daß ohne Referendum trotz Initiative, Abberufungsrecht und direkter Regierungswahl alles beim Alten, beim Repräsentativsystem bleibe. Es kam deshalb bei der gekränkten Abwehr der Liberalen in den 50er und 60er Jahren zu Verfassungskämpfen, die nicht überall gleich heftig und auch nicht gleichzeitig einsetzten, aber in ihren Zielen eine große Aehnlichkeit hatten. Durchschlagend wurden die Erfolge der Jungradikalen allerdings erst nach 1860, als in den weitaus meisten Kantonen unter dem Einfluß der besseren Schulbildung, der Betätigung politischer Rechte und der ausgleichend wirkenden

Entwicklung von Handel und Industrie in Verbindung mit sozialistischen Ideen die reine Demokratie erstrebt wurde.

Es ist nun am Platze, sich klar zu werden über den *Gehalt, die Art und die Wirkung einiger Volksrechte.*

In jedem Staate können die Geschäfte auf zwei Arten erledigt werden: entweder durch den Souverän selbst, der für seine Handlungen niemand als sich selbst verantwortlich ist, oder die zu besorgenden Angelegenheiten werden einer Behörde übergeben, die dem Souverän verantwortlich ist, ohne jedoch einer gewissen notwendigen Selbständigkeit in der Wahl der Mittel zur Erreichung der vorgesetzten Ziele zu entbehren.

Seit den Regenerationsverfassungen war das Volk als Souverän eingesetzt, übertrug aber seine Macht einem Großen Rate, und seine Gewalt belief sich nach dessen Wahl auf das Recht der Verfassungsrevision und etwa der Abberufung. Das erstere war sogar ein Recht, das auf Grund der Bundesverfassung von 1848 in jeder Kantonsverfassung stehen mußte, wenn sie vom Bunde garantiert werden sollte. Die Frage war jetzt aber die, ob es genügte, wenn das Volk als Souverän nur diese Rechte habe, sich im übrigen seinem Vertreter einfach unterwerfen müsse. Es ist kein Zweifel, daß eine solche Stellung eine bloße Scheinsouveränität ist, und das Volk in Wirklichkeit unter der von ihm gewählten Behörde steht. Sollte die Volksherrschaft also Wahrheit und nicht bloß eine Formel sein, so mußte der Souverän sein Herrscherrecht jederzeit und in jeder Beziehung ausüben können. Dieser Zustand wurde aber nicht erreicht mit der Möglichkeit einer Verfassungsrevision oder einer Abberufung der Behörden. Sehr eindrücklich bemerkt Jakob Dubs, daß es sich mit dem gesunden Menschenverstande nicht vereinbaren lasse, wenn auf solchem Umwege das Volk genötigt werde, »entweder über eine Leiche des Großen Rates oder über diejenige der Verfassung hinwegzuschreiten, um seinen Willen gegenüber einem *einzelnen* Akte der Gesetzgebung zur Geltung zu bringen«[5]. Das Volk mußte also Zugang haben zu jedem einzelnen Akte der Gesetzgebung.

Ueber die Arten der unmittelbaren Volksgesetzgebung orientiert uns am besten der Artikel des »Politischen Handwörterbuches«: »... Das *Referendum* ist entweder obligatorisch oder fakultativ. *Obligatorisch* ist das Referendum dann, wenn über Gesetze bestimmter Art durch das ganze stimmberechtigte Volk abgestimmt werden muß. Eine Unterart dieses Referendums ist das Verfassungsreferendum, d. h. die Verfassung als Ganzes oder Verfassungsteile müssen die Zustimmung im Wege der Volksabstimmung erhalten, bevor sie in Kraft

treten können. *Fakultativ* ist das Referendum, wenn dem Volke oder einem verfassungsmäßig bestimmten Teile der Stimmberechtigten das Recht zusteht, die Volksabstimmung über ein von der gesetzgebenden Körperschaft beschlossenes Gesetz innerhalb einer gewissen Frist zu verlangen. Dem fakultativen Referendum ist verwandt die *Initiative*, die dem Volke das Recht gibt, die Abschaffung oder Aenderung eines bestehenden Gesetzes herbeizuführen oder die Anregung oder den Entwurf zu einem neuen Gesetze einzubringen und durch Volksabstimmung darüber entscheiden zu lassen.

In der Schweiz haben die Verfassungen der Kantone die Gesetze dem Volke vorbehalten, d. h. sie haben ihm das Recht eingeräumt, die vom Rat beschlossenen Gesetze zu genehmigen oder ihm die Anerkennung zu versagen. Die Gesetze erlangen erst rechtsverbindliche Kraft, wenn die Stimmberechtigten binnen einer bestimmten Frist ... keinen Widerspruch erhoben haben. Diesem sogenannten *Veto* schließt sich das Recht der Initiative an, d. h. das Recht, den Erlaß, die Aufhebung oder Aenderung von Gesetzen zu verlangen mit der Wirkung, daß das Volk die endgültige Entscheidung trifft, wenn die gesetzgebenden Körperschaften dem Vorschlage keine Folge geben. ... *Vetorecht* und *Sanktion* unterscheiden sich dadurch, daß das Veto ein Recht zur Hemmung bedeutet, während in der Sanktion gerade das Wollen des Gesetzes sich ausprägt. In Staaten, in denen ein Organ das Sanktionsrecht gegenüber den Gesetzen besitzt, bildet die Mitwirkung dieses Organs beim Zustandekommen des Gesetzes ein unbedingtes Erfordernis: nur das sanktionierte ... Gesetz kann in Kraft treten. Wo dagegen einem Staatsorgan nur ein Vetorecht zusteht, kann das Gesetz in Kraft treten, sofern ihm gegenüber das Vetorecht nicht in Anwendung gebracht wird«[6].

Das *Referendum*, anfänglich stark umstritten, wurde mit den andern Volksrechten zusammen sehr rasch selbstverständlich, und man vergaß, wie revolutionär und gewagt diese grundlegende Neuerung, die Schöpfung Rolles in Basel-Land, eigentlich war. Nicht zu Unrecht wird das Referendum von Eduard Fueter die originellste politische Erfindung der Schweiz genannt. Wohl sind auch Vorgänger im Auslande zu erkennen, so im Einspracherecht des Volkes gegen Gesetze der Legislative in der auf dem Papier gebliebenen Verfassung Frankreichs von 1793 oder in den Plebisziten unter Napoleon I. und Napoleon III. Doch ist der Unterschied augenfällig. Die französischen Abstimmungen waren öffentlich, mit schriftlicher Eintragung und nur nach Belieben der Regierung angeordnet. Somit hatte der Bürger keine Möglichkeit, eine Volksabstimmung zu verlangen und war

zudem dem Drucke der Behörden ausgeliefert. Das spezifisch schweizerische Referendum aber fußte auf alteidgenössischen Institutionen und wurde nach 1848 in der sogenannten Laborationsperiode weiter entwickelt.

Das aus einer Krise des Repräsentativsystems herausgewachsene Referendum wurde wie jede Neuerung angefochten und kritisiert. Seine Gegner fürchteten, daß das Volk die von den Liberalen stark entwickelten Kulturausgaben beschränken werde, wenn ihm das Werkzeug dazu in die Hand gegeben sei. Das Volk sei ein Feind der Ausgaben für Erziehung und kostspielige Reformen. Die Erfahrung hat jedoch später das Gegenteil bewiesen, da eine alle Schichten umfassende schulmäßige Erziehung die Notwendigkeit solcher Ausgaben allseitig klar gemacht hat. Eine gewisse Schwierigkeit des Referendums ist dagegen die, daß unmittelbar nach dem Erlaß des Gesetzes ein kategorisches Ja oder Nein des Volkes verlangt wird, ohne daß mit dem neuen Gesetze ein praktischer Versuch gemacht werden könnte. Dubs wollte diesem Uebelstande dadurch abhelfen, daß man das Volk vorerst anfrage, ob es das betreffende Gesetz zuerst ausprobieren oder sofort darüber abstimmen wolle. Eine andere Möglichkeit bestand darin, das Gesetz sofort in Kraft treten zu lassen, dem Volke jedoch das Recht der Initiative zuzugestehen, wenn es mit der praktischen Auswirkung nicht zufrieden sein sollte. Auf diese Weise bekam man das durch Erfahrung gereifte Volksvotum über gesetzgeberische Erlasse. Dabei darf nicht das Referendum über eine Verfassung, wo die Abstimmung immer sofort stattzufinden hat, verwechselt werden mit dem Gesetzesreferendum. Verfassungen sind meistens in einfachem, verständlichem Ausdrucke gehalten, schon lange vorher im Volke besprochen worden und sehr oft aus der Erfahrung gereift. In den Gesetzen jedoch stehen in den meisten Fällen komplizierte Einzelheiten, von Spezialisten ausgearbeitet und dem Volke unverständlich, so daß nur die Praxis den eigentlichen Wert beweisen kann.

Schwerwiegender war der Einwurf, daß durch das Referendum die Stellung des Großen Rates allzu stark geschwächt werde, dieser zu einem bloßen Diener des Volkes herabsinke, zu einer vorberatenden Behörde ohne Verantwortlichkeit und Selbständigkeit, weshalb er seiner Kraft und Ehre entkleidet sei. Deshalb war die Idee Fischers in seiner Landratverfassung logisch, wenn er den Großen Rat in seiner Zahl stark vermindern wollte, um ihn zu einer Art Spezialkommission, bestehend aus sachverständigen Männern, umzuwandeln. Besonders deutlich hatte Jakob Dubs diese Gefahr erkannt: »Ein un-

verantwortlicher Rat ohne Kompetenzen, ohne Bewußtsein der Selbständigkeit und bereit, jeder Laune des Souveräns Handlangerdienste zu tun, ist daher in unsern Augen auch für die Republik eine verderbliche Institution«[7].

Die Gegner wie Jakob Dubs wiesen ferner darauf hin, daß das Referendum die Zersplitterung fördere, höhere Gesichtspunkte ausschließe und nur örtliche Interessen betone, weil die Abstimmung nicht in *einer* großen Landsgemeinde stattfände, wo Gemeinschaftssinn und Gesamtwohl mehr ans Licht träten. Gleichzeitig werde die Spannung auf das Ergebnis der Abstimmung getötet, weil sich ja nicht sofort am Orte der Versammlung die Entscheidung abzeichne.

Auch als Massenbildungsmittel wurde das Referendum gering eingeschätzt. Man erklärte mit Recht, das einfache Volk verbringe seine Zeit kaum damit, die vorgelegten Gesetze in allen Einzelheiten zu studieren. Geschehe dies aber nicht, so werde es leicht die Beute der Parteien und ihrer demagogischen Vertrauensmänner. Zudem werde das Volk durch die große Anzahl der Abstimmungen ermüdet und verliere das Interesse daran. Im übrigen sei das Referendum nur dann vollkommen, wenn ihm nicht nur die Gesetze, sondern auch die Beschlüsse, d. h. mehr vorübergehende Entscheidungen, unterworfen würden, da sonst den Spitzfindigkeiten Tür und Tor geöffnet seien.

Von einer anderen Seite beleuchteten die Anhänger, denen Carl Hilty voranging, dieses Volksrecht. Auf keine Art könne eine so zuverlässige Aufklärung über die öffentliche Meinung erzielt werden, weil das Stimmresultat eindeutig den Willen der Mehrheit ausdrücke, ohne daß die unsicheren Faktoren der Presse in Betracht gezogen werden müßten. Wohl war ihnen bekannt, daß es bei jeder Abstimmung eine Gruppe notorischer Neinsager gibt, die alle Gesetze bloß aus dem Grunde verwirft, um ihrer Unzufriedenheit gegen die Regierung oder das System Ausdruck zu verleihen und ihnen das Vertrauen zu versagen. Aber gerade den Minderheiten bietet es einen weitgehenden Schutz, indem ihnen gegen einseitige Beschlüsse der Appell ans Volk offen steht. Der Vorwand, das Volk sei nicht fähig, über schwierige Gesetzesvorlagen ein richtiges Urteil abzugeben, wird entkräftet durch die Maßnahme, daß ihm zu den Gesetzesentwürfen Botschaften beigelegt werden, die die Motive und Auswirkungen der neuen Gesetze erläutern sollen. Ferner sei es die Pflicht der Großräte und der Regierung, an Versammlungen aufklärend zu wirken und in sachlicher Weise dem Volke mit Rat und Tat zur Seite zu stehen. Dieses werde auch nicht ermüdet, da im Jahre nur zwei Abstimmungen im Frühling und Herbst stattfänden und außerordent-

liche Abstimmungen nur in wirklich dringenden Fällen abgehalten werden dürften. Besonders eindringlich verfocht Carl Hilty die Einführung des Referendums, dessen Vorzüge ihm die folgenden zu sein schienen:

1. »Ruhiges und sicheres Zurgeltungkommen der wirklichen Majorität und damit unfehlbares stetes Beruhen auf dem demokratischen Grundprinzip ...
2. Abwesenheit jeder Art von Bevormundung, welche unfehlbar den Vormund und den Bevormundeten nach und nach korrumpiert und beide der richtigen Schätzung ihrer Position und Kräfte beraubt ...
3. Relativ beste Art, die sämtlichen Bürger für das Staatsleben zu interessieren und damit vertraut zu machen ...
4. Endlich ist die Volksabstimmung ein ganz natürlicher und notwendiger Faktor im Staatsleben, aus dessen Reibung mit den andern erst das relativ Richtige im konkreten Falle der Gesetzgebung hervorgeht ...«[8].

In diesem Lichte verliert auch die Behauptung, der Große Rat habe keine Bedeutung mehr, an Gewicht. Beide Faktoren der Gesetzgebung müssen vielmehr übereinstimmen. Die gesetzgebende Gewalt ruht bei beiden Instanzen. So wenig der Große Rat allein ein Gesetz beschließt, so wenig kann das Volk über ein Gesetz abstimmen auf bloße Ausschreibung der Regierung hin. Das Gesetz durchläuft ganz einfach mehrere Instanzen, verschiedene in der Zeit genügend auseinander liegende Stadien und gelangt daher zu reiferer Beurteilung. Bei keinem anderen System ist deshalb eine so große Sicherheit für Zweckmäßigkeit, Volkstümlichkeit und Dauer der Gesetze möglich.

In enger Verbindung mit dem Referendum steht die *Volksinitiative*. Vogt nennt das Referendum ohne die Initiative »eine wahre Schlachtbank für jede schöpferische Legislation«[9], und es ist trotz einer starken Ueberspitzung viel Wahres in diesem Ausspruche, weil das Referendum die Vorschläge der Behörden einfach verwerfen kann, ohne den Entscheid zu begründen. Vermittelst der damit verbundenen Initiative aber kann das Volk antreibend wirken und seine eigenen Forderungen vorbringen. Sie erscheint als die natürliche Ergänzung des Referendums, dieses als ihre natürliche Voraussetzung. Ohne das Recht, Gesetze zu sanktionieren, gibt es anderseits kein wirkliches Volksvorschlagsrecht, sondern höchstens ein Petitionsrecht. Die Initiative darf nämlich nicht verwechselt werden mit dem Petitionsrecht. Während auf eine eingereichte Petition hin die Behörde immer noch tun kann, was sie will, gibt die Initiative das Recht auf

eine Volksabstimmung über ein von einer bestimmten Bürgerzahl vorgeschlagenes oder die Abschaffung eines bestehenden Gesetzes hin. »Die Petition ist ein Freiheitsrecht, die Initiative dagegen ein politisches Recht«[10].

Die Initiative kommt in drei verschiedenen Formen vor:

1. Eine Anregung der Bürger wird durch die Behörden ausgearbeitet.
2. Die Bürger übergeben durch die Vermitllung der Legislative ihren eigenen Entwurf der Abstimmung.
3. Eine Verbindung der beiden anderen Arten: die Legislative hat das Begutachtungsrecht über einen eingereichten Entwurf und kann sich weigern, auf das gestellte Begehren einzugehen; gleichwohl tritt dann das Referendum in Kraft.

Die Initiative ist viel intensiver als das Veto. Hier kann es sich nur um eine Verwerfung ohne Veränderung der von der Legislative vorgelegten Erlasse handeln, während dort jederzeit bestimmte neue Gesetze verlangt oder bestehende aufgehoben werden können.

Anlaß zu eingehender und oft recht hitziger Diskussion gab das *Veto*, das später die Form des fakultativen Referendums annahm im Gegensatz zum obligatorischen Referendum. Der Unterschied zwischen ihm und dem obligatorischen Referendum liegt vor allem darin, daß das Veto die Zustimmung des Volkes präsumiert, wenn nicht innerhalb der gesetzten Frist Einsprache erhoben wird mit dem gleichzeitigen Verlangen nach einer allgemeinen Abstimmung. Das obligatorische Referendum hingegen verlangt ausdrückliche Zustimmung des Volkes zu allem, was Gesetz werden soll, ohne daß es zur Einleitung der Abstimmung eines besonderen aus dem Volke entspringenden Anstoßes bedarf.

Da das Veto nur als Ausnahme auftritt, bleibt die Selbständigkeit und die Macht des Großen Rates eigentlich fast unverändert stehen, weshalb gerade die Liberalen sich für das Veto und gegen das Referendum verwandten. Seine Anhänger behaupteten, es erhalte die Gesetzgebung viel populärer, weil es nur in dem Falle ergriffen werde, wenn ein bestimmtes Gesetz eine Anzahl Bürger wirklich interessiert, während das Referendum fast zu einer lästigen Gewohnheit werde. Dazu müßte das Gesetz vor der Anwendung des Veto ganz genau studiert werden, weshalb die Bürger bei der Abstimmung dann wüßten, worüber sie abstimmten. Jedes Vetobegehren deutet mit Sicherheit auf das Vorhandensein einer unzufriedenen Opposition. Diese hat im Veto die Möglichkeit, auf diese Art ihr Vorhandensein zu beweisen, falls sie in den Behörden keine genügende Vertretung hat.

Der große Nachteil des Veto ist bestimmt die dabei regelmäßig

auflodernde Parteileidenschaft. Es ist ein demagogisches Institut, das gerne zu plötzlichen Ueberfällen ausgenützt wird. Jakob Dubs charakterisiert es folgendermaßen: »Die Parole werde im Geheimen ausgeteilt, die zum Begehren nötige Stimmenzahl in der Stille gesammelt, es werde nicht offen an Versammlungen diskutiert, aber dafür umso mehr im Finstern gewühlt und verdächtigt, bis plötzlich das wilde Nein von allen Seiten her ertöne und den schwankenden Teil der Bevölkerung mitreiße«[11]. Es ist nicht schaffend, sondern zerstörend, mißtrauisch und unmutig. »So viel ist sicher, daß, wenn man auch darüber im Zweifel sein mag, ob das Veto doch nicht noch etwas besser sei als das Referendum, sich nach den gemachten Erfahrungen in der Schweiz für dies Institut (Veto) wohl niemand mehr groß begeistern wird«, sagt der dem Referendum gewiß nicht günstig gesinnte Dubs[12]. Eindeutig ablehnend verhält sich Carl Hilty gegen das Veto. Er nennt es ein bloßes Scheinrecht, ein Mittel permanenter Agitation, einen ewigen Zankapfel zwischen Legislative und Volk. Die Verwerfung geschehe meist auf eine sehr gehässige Weise unter Anwendung aller Mittel der Intrige und der Aufreizung. Dagegen tritt er lebhaft ein für das obligatorische Referendum, das er Volksabstimmung nennt. »Alle, auch die besten Elemente des Volkes kommen bei der Volksabstimmung auf eine ganz natürliche und von ihnen ungesuchte Weise in Tätigkeit. Bei dem Veto aber sind vorab die Schwarm- und Sturmgeister, die Intriganten und Ohrenbläser und das ganze ehrenwerte Corps der catilinarischen Existenzen, welche in diesem Institut die Legalisation ihres Treibens und eine stete Pflanzschule für ihre Elèven erblicken«[13].

2. Kapitel:

Der Aarbergersturm.

In Bern *entzündete sich die Bewegung* für die Erweiterung der Volksrechte an einer den Geist und die Interessen der Zeit charakterisierenden materiellen Frage: *den Eisenbahnen.*

Seit der Mitte des Jahrhunderts stand dieses Problem im Mittelpunkt, und die zunehmende Industrialisierung sowie die Entwicklung des Handels machten die einsetzende heftige Diskussion über Staats- oder Privatbau verständlich. 1852 hatte ein Bundesgesetz den Bau und Betrieb der Bahnen den Kantonen, beziehungsweise der Privattätigkeit überlassen. Von diesem Augenblick an entwickelte sich

der Eisenbahnbau dank der Unternehmungslust der Gesellschaften unerhört rasch, begünstigt vor allem durch die Konkurrenz der beiden rivalisierenden Städte Zürich und Basel. Eine zürcherische Gesellschaft erstellte unter der Leitung Alfred Eschers die Nordostbahn, eine baslerische die Centralbahn, während der Westen erst nach längerem Hin und Her wegen der Linienführung seine Westbahn erhielt.

Sehr lange war die Eisenbahnfrage in Bern unpopulär geblieben. So hatte sich noch 1852 alt-Schultheiß Fischer im Großen Rate geäußert, »daß die Eisenbahnen die Einrichtung sein werden, durch welche mit der Zeit die Unabhängigkeit der kleineren Staaten mittelst der Lokomotive zum Land hinausgeführt werde«[14]. Nach einigen Versuchen der Zusammenarbeit mit der Centralbahn konzessionierte Bern unter der tatkräftigen Leitung Stämpflis schließlich eine Gesellschaft, die im Anschluß an die Oronbahn und von Biel her eine innerschweizerische Hauptlinie durchs Emmental und Entlebuch nach Luzern und Zürich erstellen sollte als *Konkurrenzbahn* zu dem zürcherischen Unternehmen. Die Gesellschaft brach jedoch bald finanziell zusammen, wobei der Staat Bern zwei Millionen verlor. Schwindlerische Handlungen, die mitgespielt hatten, brachten das Volk nach dem Bekanntwerden in heftige Erregung. Die Gesellschaft hatte sich nämlich vermittelst eines nicht einwandfreien Aktienrodels über ein Aktienkapital von zehn Millionen Franken ausgewiesen, und auf Grund dieses Zeugnisses waren von der Berner Regierung jene zwei Millionen gezeichnet worden. Durch den Verlust sah sie sich jetzt vor dem Volke schwer diskreditiert. Im Großen Rate wurde nach längerer Debatte eine *Untersuchungskommission* eingesetzt, deren Bericht 1861 zur Sprache kam. Im Verlauf der stürmischen Sitzungen prallten schwere Anklagen gegen die Regierung und die Förderer des Ostwestunternehmens. Das Schlimme dabei war, daß wegen des Geldverlustes das schon lange vorhandene Projekt einer *Jurabahn* scharf bekämpft wurde. Bereits in den 50er Jahren hatten sich die Jurassier um eine Eisenbahn durch ihre Täler bemüht, da die andern Bahnen den Verkehr ablenkten und den bisher lebhaften Transit zu ersticken drohten. Auch ihre Industrie sah einer schweren Krisis entgegen. Für den alten Kantonsteil wäre eine solche Bahn ein ausgezeichnetes politisches Mittel gewesen, um den immer noch fernen Jura durch regeren Verkehr und durch Unterstützung näher heranzubringen und zu binden. Die großen Kosten — man hatte vierzig Millionen budgetiert — und die Aussicht auf die geringe Rentabilität der Bahn schreckten jedoch davon ab, dieses von den Jurassiern

mit Leidenschaft verfochtene Werk in Angriff zu nehmen. Vor allem die Konservativen wehrten sich hartnäckig gegen jede neue Ausgabe, indem sie auf den ungünstigen Stand der bernischen Finanzen und die durch das Ostwestunternehmen entstandenen Schulden hinwiesen. Unterdessen war nämlich der Vorschlag gemacht worden, die ganze bisher gebaute Bahnanlage aufzukaufen und als bernische Staatsbahn zu vollenden. Im Juni 1861 handelte es sich im Großen Rate darum, den zwischen der Regierung und der bankrotten Gesellschaft verabredeten Kaufvertrag zu genehmigen. Da stellte Großrat Ganguillet den Antrag, daß man dieses Abkommen gemäß dem Artikel 4 des § 6 der Verfassung dem Volke zur Abstimmung übergebe, da eine Angelegenheit, die das Volk in der Zukunft mit starken Abgaben belasten werde, wohl wert sei, ihm auch vorgelegt zu werden[15]. Diesen Antrag bekämpfte Regierungspräsident Migy, weil er erstens verfassungswidrig sei und zweitens, weil dem Volke die weise Voraussicht über die Tragweite des Unternehmens fehle. Von Gonzenbach hingegen war der Ansicht, eine Berufung an das Volk sei durchaus verfassungsmäßig und empfehlenswert. »Es gibt Leute, die sehr viel Mut haben. Das ist zu loben. Es gibt aber andere Leute, die als Vertreter anderer nicht zu weit gehen möchten, sondern in wichtigen Angelegenheiten zuerst den Vollmachtgeber anfragen wollen, bevor sie ihre Stimme abgeben, und zu diesen gehöre ich. indem ich der Ansicht bin, der Große Rat solle sich nicht für die Zukunft für eine enorme Last engagieren, die er nicht allein auf seinen Schultern trägt, sondern das ganze Volk mittragen muß . . .« Auffallenderweise war es wieder ein Radikaler, Bützberger, der eine Volksabstimmung verwarf, weil sie auf einer irrigen Auslegung des betreffenden Paragraphen beruhe; der konservative Manuel dagegen setzte sich dafür ein. Schon hier trat somit das Bild der späteren Jahre klar zutage, ablehnende Radikale und das Veto fordernde Konservative. Steiner sprach dies mit aller Deutlichkeit aus, wenn er erstaunt bemerkte: »Es ist merkwürdig, daß hier die Rechte freisinniger ist als die Linke«. Verdeutlichen wir diese Behauptung durch die Voten des radikalen Finanzdirektors Scherz und des konservativen alt-Regierungsrates Blösch:

Scherz: »Ich gehe nun zu einem zweiten Vorschlage der Opposition über: nämlich, die Frage dem Volke vorzulegen. Es wurde bereits von anderer Seite erwidert, daß eine solche Maßregel nichts anderes wäre als ein Veto, daß aber unsere Verfassung das Veto nicht kenne. . . . Ob es eine Verfassungsverletzung wäre oder nicht, wenn man den Gegenstand gleichwohl dem Volke zur Abstimmung vorlegen würde,

darüber trete ich nicht ein. Aber fragen möchte ich Sie, ob es wirklich etwas Unbeholfeneres geben könnte, als wenn man Fragen, in Betreff welcher behauptet wird, der Große Rat sei darüber selbst nicht im Klaren, dem Volke vorlegen würde? Das wäre wirklich blinde Maus gespielt, es würde der politischen Agitation von Neuem Türe und Tor öffnen, und wir kämen damit auf den Boden zurück, auf dem wir Anno 1850 uns befanden. Wenn die Opposition das will, so möge sie es tun, sie hat aber dann die Verantwortlichkeit dafür. Ist es ihr nur um die Sache zu tun, so soll sie diese Komödie nicht anfangen, es führt zum Bösen. Beharrt man aber darauf, dann soll man nicht mehr sagen, es seien keine politischen Rücksichten im Spiel ... Wenn man diese Agitation in das Volk wirft, das derartige Fragen, weil es keine Gelegenheit hat, sich damit zu befassen, doch wenig oder nur schwer beurteilen kann ... so wäre es ein Manöver, daß es kein unzweckmäßigeres und verfehlteres geben könnte ... Wer dann am meisten zu intriguieren verstände, würde Meister. Die Herren Vertreter der Stadt Bern haben den bezüglichen Antrag gestellt, und ich weiß nicht, ob sie dann im Entscheide ihrer Wähler ihre eigene Anschauungsweise bestätigt finden würden ...«

Blösch: »Was die formelle Berechtigung der Berufung an das Volk betrifft, so stütze ich mich in dieser Beziehung auf die Verhandlungen des Verfassungsrates. ... Danach sind wir offenbar berechtigt, die Sache zum endlichen Entscheid vor das Volk zu bringen. Ich stimme zur Vorlage an das Volk, und wenn ... dies nicht belieben sollte, so will ich dann denen, die sonst immer vom Volke reden und andere verdächtigen, wenn sie nicht ihrer Ansicht sind, die Verantwortlichkeit überlassen.«

Trotz des *Einspruches der Konservativen*, die das Abkommen nur aus dem Grunde vor das Volk bringen wollten, weil sie hofften, dessen haushälterischer Sinn werde sich aufbäumen und die großen Finanzausgaben einschränken, wurde der Regierungsrat ermächtigt, das Ostwestbahnunternehmen um höchstens sieben Millionen *anzukaufen*. Damit übernahm Bern die Linie Neuenstadt-Biel-Bern-Langnau als *bernische Staatsbahn* und baute sie mit Hilfe eines Anleihens von sechzehn Millionen zu Ende, ein Unternehmen, das freilich mit seinem alljährlichen Fehlbetrag das Budget stark belasten sollte.

Auch sonst stiftete die »Owetschbahn«, wie der Volksspott sie rasch benannt hatte, viel Unruhe, denn wegen der Anlage des Tracés kam es zum sogenannnten »*Aarbergersturm*«. Der zuerst gefaßte Entschluß des Großen Rates, die Fortsetzung der Bahn von Biel nach Bern bei dem Städtchen Aarberg vorbeizuführen, ward nach Einspruch in

Volk und Presse zwei Monate später in einer außerordentlichen Sitzung zurückgenommen und, nach neuer Untersuchung der technischen Fragen durch den Beschluß ersetzt, mit *Vermeidung des Aarberger »Krumps«* den *Aareübergang bei Bußwil* zu suchen. Die Folge war ein gewaltiger Aerger bei den zu kurz gekommenen Aarbergern. Acht Tage vor den Maiwahlen in den Großen Rat beriefen sie deshalb am 27. April 1862 eine *Volksversammlung* in ihr Städtchen ein. Mit diesem demagogischen Mittel wollten sie ihre verletzten Lokalinteressen durch Hintertreibung des Staatsbaues der Eisenbahnen rächen. Entrüstet verurteilte die radikale »Berner Zeitung« dieses Vorgehen: »Rache für verletzte Interessen, Sackpatriotismus und Kirchturmspolitik sind so scheußlich nackt noch nie an die helle Sonne gestanden«[16]. Die konservative »Eidgenössische Zeitung« hingegen witterte Morgenluft und rief den Protestierenden ein ermunterndes »Glück auf zur Volksversammlung von Aarberg!« zu[17].

Bei prachtvollstem Frühlingswetter zogen am frühen Morgen des festgesetzten Tages zahlreiche Teilnehmer in das altertümliche Städtchen, dessen Rathaus die großen Inschriften *»Staatsbau fort!«* *»Volksversammlung!«* trug. Gegen Mittag nahm der Zustrom der Wagen aus den umliegenden Gemeinden immer mehr zu, und bei Beginn der Versammlung war der große malerische Platz in Aarberg angefüllt von Teilnehmern, die sich um die Rednertribüne scharten. Nach der Wahl eines Präsidenten trat als erster Großrat von Känel aus Aarberg vor die Versammlung, in der augenfälligerweise jegliche Vertretung der Regierung fehlte. Er setzte auseinander, daß es sich hier nicht um eine politische Frage handle, sondern um eine solche rein materieller Natur, so daß die Parteibezeichnung liberal oder konservativ gar nicht von Belang sei. Das ganze Volk sitze zu Gericht über die Frage, ob Staatsbau mit seinen katastrophalen finanziellen Folgen oder Privatbau.

Als Vertreter der Jurassier sprach darauf der den Radikalen zutiefst verhaßte konservative alt-Regierungsrat Moschard. Er gehöre einem Landesteil an, dem man auch schöne Versprechungen einer Jurabahn gemacht habe, die der Staat nie werde erfüllen können. »Das Los, das euch getroffen, ihr Seeländer, droht uns dahinten noch weit mehr. Denn die Bahn im alten Kantonsteil würde die Mittel und Kräfte des ganzen Landes dermaßen erschöpfen, daß der Jura gar nichts erhalten würde. Deswegen und bevor Millionen und Millionen im alten Kantonsteile verschlungen sein werden ohne irgendeine Kompensation für den Jura, protestiere ich schon jetzt gegen die Verschleuderung der Finanzen.«

Um den Kanton Bern vor dem »drohenden Geltstag« zu retten, stellte Fürsprecher Arn die folgenden Anträge:

1. Es ist eine Petition im ganzen Kanton zu verbreiten, dahin lautend: Es möchte der Beschluß des Großen Rates vom 29. August 1861 betreffend den Staatsbau der Eisenbahn Neuenstadt-Biel-Bern-Langnau nach § 6/4 der Verfassung dem Volke selbst in den politischen Versammlungen vorgelegt und überhaupt diese Verfassungsbestimmung durch Erlassung eines besonderen Gesetzes ausgeführt werden.
2. An den Regierungsrat soll eine Abordnung geschickt werden mit dem Ansuchen, daß der Staatsbau sofort eingestellt werde bis zu definitiver Lösung der Frage. Die Abordnung soll durch den Vorstand dieser Versammlung bezeichnet werden.
3. An das ganze Volk soll ein Aufruf erlassen werden für möglichst zahlreiches Unterzeichnen der Petition.

Diese Anträge wurden diskussionslos durch das Handmehr genehmigt.

Abschließend gab alt-Regierungsrat Peter von Känel die Parole aus für die in acht Tagen stattfindenden Großratswahlen. »Wenn die heutigen Beschlüsse Tatsachen werden sollen, so ist es notwendig, nächsten Sonntag nur solche Männer in den Großrat zu wählen, die mit den Vorgängen des heutigen Tages einverstanden sind. Nicht konservativ, nicht liberal sei das Losungswort für die Wahlen am nächsten Sonntag, sondern der Ruf: ‚Keini, die's mit der Staatsbahn hei'.«[18].

Wie horchten da die Konservativen auf. Trotzdem der Charakter der Eisenbahnfrage, wenn auch zu Unrecht, als unpolitisch hingestellt worden war, verursachte die Aarberger Veranstaltung, an der Konservative wie Radikale teilgenommen hatten, einen tiefen *Riß* in der bisher festgefügten radikalen Partei. Den Konservativen aber paßte die Haltung der Aarberger ausgezeichnet in ihr eigenes Wahlprogramm und war Wasser auf ihre Mühle. Entsprechend ihrem Verlangen nach Sparsamkeit waren sie von jeher erbitterte Feinde des Staatsbaues gewesen. Jetzt erfaßten sie denn ohne einen Augenblick des Zögerns die neue Lage: Zwietracht im Lager der Radikalen. Sie traten sofort auf die Seite der Aarberger und gaben sich als Demokraten, als sie sahen, daß den Radikalen eine Volksabstimmung nicht angenehm war. Wie schon 1861 verlangten sie deshalb die praktische Ausführung des § 6/4, damit die Volksinteressen in den einschneidenden Finanzfragen gewahrt blieben. »Was verlangen übrigens die Aarberger? Daß die Staatsbaufrage dem Volke nach der

Staatsverfassung zum Entscheid vorgelegt werde. Man sollte doch meinen, ein solches Vorgehen sei höchst demokratisch, also nach den von unseren Liberalen stets gepredigten Lehren höchst liberal! Oder ist es mit der Cliqueherrschaft bei uns schon so weit gekommen, daß eine Appellation ans Volk ein Verrat am Liberalismus sein soll? Sind das wirklich die ‚demokratischen Grundsätze' der Clique?«[19]. Zum Wohle des ganzen Kantons müsse mit der Diktatur *einer* Partei aufgeräumt werden und in wichtigen Finanzfragen der Wille des Volkes maßgebend sein. »Wir machen kein Wahlprogramm, sondern nehmen einfach das durch die Sachlage Gegebene auf und rufen der Umkehr von dem Wege des Schwindels und der Millionenverschleuderung auf denjenigen der besonnenen Sparsamkeit und der gewissenhaften Schonung der ökonomischen Kräfte des Landes«[20]. Nicht umsonst hatten sie die ablaufende Legislativperiode eine »Aera des Schuldensystems« genannt, die dem folgenden Rate eine »verfängliche und dornige« Erbschaft hinterlassen habe[21].

Den Radikalen war Zwietracht innerhalb ihrer Partei wenige Tage vor den Wahlen höchst unangenehm. Mit klarem Blicke erkannten sie auch das Zufällige der Verbindung einer radikalen Fraktion mit den Konservativen. »Kommt man bei der Durchwanderung der Lauben in Bern bei einem Pelzladen vorbei und sieht einen Pelz heraushangen, so ist es einem, als sollte man denselben streichelnd mit der Hand überfahren, trotzdem er fremdes Eigentum ist. So geht es den Bernerkonservativen mit den Aarbergern. Sie wissen wohl, daß diese letztere nicht zu ihnen gehören und begehren auch weiters nicht, mit denselben sich gemein zu machen. Aber ein wenig streicheln, das tut nun beiden Teilen gar ‚tusigs' wohl«[22].

Nun, die Konservativen unterlagen am ersten Maisonntag. Die *Großratswahlen* bestätigten die Vorherrschaft der bisherigen Regierungspartei trotz der Aarberger Agitation. Nur in den seeländischen Gebieten verlor sie einige Sitze, was aber durch die besonders regierungsfreundliche Haltung des Juras wettgemacht wurde, der ja nur von dieser Seite auf Unterstützung hoffen durfte für seine eigenen Eisenbahnpläne. Umsonst hatte sich die Rechte mit den Aarbergern verbündet. »Allein sie glaubte, in den Worten ‚Staatsbahn fort' die Zauberformel für die Wiedererlangung ihrer Herrschaft gefunden zu haben«[23]. Umsonst auch die willkürliche Einteilung des Rates in Freunde und Gegner des Staatsbaues, um die Niederlage zu übertünchen. Die Zeit war noch immer gegen sie.

Mehr Erfolg hatte dafür die *Petition der Aarberger*. 13 823 Bürger aus verschiedenen Kantonsteilen unterschrieben die an der Volksver-

sammlung aufgestellten Anträge. Zu den finanziellen Befürchtungen für die Zukunft und den egoistischen Lokalinteressen der Bürgerschaft von Aarberg war auch die Furcht getreten, der *Staatsbau* der Eisenbahnen sei auf ewige Zeiten *im Prinzip* angenommen worden und damit der Staat und seine Steuerzahler verpflichtet, dem Jura seine teure Bahnen zu bauen. Daß es den Petenten mit ihren Forderungen ernst war, bewiesen die Drohungen in der »Eidgenössischen Zeitung«: »Sollte der Petition Widerstand entgegengesetzt werden, so möge sich das regierungsrätliche Pfarramt (Pfarrer Schenk, der Direktor des Innern) merken, daß die Unterzeichner der Petition auch vor der äußersten Konsequenz nicht zurücktreten werden«[24].

Am 3. Juni 1862 kamen die Petition und ein von Großrat Peter von Känel und 21 Mitgliedern der Legislative unterzeichneter Anzug ähnlichen Inhalts im *Großen Rat* zur Sprache, worauf dem Regierungsrate die Frage zur Untersuchung und Antragstellung überwiesen wurde. Nach eingehender Beratung *beantragte* dieser dem Großen Rate am 22. Juli folgende Entscheidung[25]:

»Der Große Rat des Kantons Bern, ... in Betracht:

...5. Daß es gegen den Sinn des § 6 Art. 4 der Verfassung streiten würde, wenn bereits in Kraft getretene Gesetze oder in Vollziehung begriffene Beschlüsse dem Volke zur Genehmigung oder Verwerfung vorgelegt würden;

6. Daß es zeitgemäß sei, die Bestimmung des § 6 Art. 4 der Verfassung durch ein Gesetz zu normieren, beschließt:

1. Ueber die dem Großen Rate in seiner Sitzung vom Juni 1862 eingereichte Petition, soweit dieselbe auf den Staatsbau der Eisenbahnen Bezug hat, wird zur Tagesordnung geschritten.

2. Der Regierungsrat wird beauftragt, in Ausführung des § 6 Art. 4 der Verfassung ein Gesetz zu entwerfen und dem Großen Rate vorzulegen.«

Regierungsrat Weber gab als Berichterstatter einige Erklärungen dazu ab. Er betonte, daß das Begehren der Petenten, den Beschluß des Großen Rates vom August 1861 noch nachträglich einer Volksabstimmung vorzulegen, sei nicht zulässig und beruhe auf einer irrtümlichen Auffassung des § 6 Art. 4 der Verfassung. »Denn würde man den Grundsatz sanktionieren, daß in Kraft getretene Gesetze und in Vollziehung begriffene Beschlüsse nach beliebiger Zeit in Frage gestellt werden können, so würde man dadurch die Rechtssicherheit untergraben und eine geordnete Verwaltung unmöglich machen.« Jener Artikel habe den Sinn, dem Volke Gesetze vor ihrem Inkrafttreten vorzulegen, bei deren Wichtigkeit der Große Rat die

Verantwortung nicht allein übernehmen wolle. Dies sei aber in der vorliegenden Frage nicht der Fall, weshalb über den ersten Teil der Petition zur Tagesordnung geschritten werden solle.

Der andere Vorschlag sei jedoch aus den jüngsten Vorgängen und der allgemeinen Mißstimmung im Volke gegen die Eisenbahnen entstanden. Nachdem seit dem Bestehen der Verfassung nie Gebrauch gemacht worden sei von der Möglichkeit der Volksanfrage, sei es nun zeitgemäß, diese Verfassungsbestimmung durch ein Gesetz zu normieren.

Fürsprecher von Känel anerkannte, daß die Regierung der Petition über Erwarten weitgehend Rechnung getragen habe. Er verwahrte sich gegen den auf die Aarberger niedergeprasselten Vorwurf des Egoismus, indem in einer materiellen Frage, wie die Eisenbahnen eine darstelle, jeder Landesteil naturgemäß auf seine Interessen bedacht sei. Im Widerspruch zu der Ansicht der Regierung behauptete er, es sei durchaus keine Rechtsverletzung, wenn man dem Volke auch nachträglich eine in finanzieller Beziehung so außergewöhnlich wichtige Frage vorlege in Anwendung des § 6 Art. 4. »Durch die Volksabstimmung möchte ich nur gegen das Prinzip des Staatsbaues entscheiden lassen«.

Auf die Seite des Regierungsrates stellte sich Mühlethaler: »Ich habe gefunden, die Frage, um die es sich handelt, sei einfach die, ob man einen Beschluß, welchen der Große Rat vor einem Jahre gefaßt hat, hintendrein noch dem Volke zur Genehmigung vorlegen wolle. Ich finde, es sei dies eine dumme Frage und es kommt mir so vor, wie wenn jemand einen Hof gekauft hat, und man ihm nachher sagt, er habe denselben zu teuer gekauft und soll nachträglich seine Leute darüber befragen. ... So wie die Sache jetzt steht, würde sich der Kanton Bern sehr lächerlich machen, wenn er die Frage des Staatsbaues hintendrein noch dem Volke zur Abstimmung vorlegen würde.«

So einfach und »dumm« schätzte Dr. Manuel das Problem nicht ein. Er maß ihm sogar prinzipielle Bedeutung zu, weil es zu den Fragen gehöre, die einen neuen Abschnitt in der Entwicklung des bernischen Staatswesens bildeten. Das 19. Jahrhundert überblickend, stellte er fest, daß entsprechend der Entwicklungsfähigkeit aller Staatsformen 1846 eine Art Veto in die Verfassung aufgenommen worden sei, wonach in bestimmten Fällen ans Volk appelliert werden könne. Durch die neue Macht der Eisenbahnen seien dann große Veränderungen hervorgerufen worden, indem der Kanton Bern im Gegensatz zur Eidgenossenschaft den Staatsbau bevorzugt, die Regierung aber dabei wegen verschiedener Konflikte ihre Autorität in Eisen-

bahnangelegenheiten vollständig verloren habe. Deshalb sei eine nach der Verfassung durchaus zulässige Volksbefragung zur Lösung der Vertrauenskrise unbedingt notwendig. »Wollen wir nun wieder sagen: es ist zwar erlaubt, es ist in der Verfassung vorgesehen, aber wir dürfen nicht, das Volk ist nicht gescheit genug, solche Fragen zu beurteilen und so fort? Was das System der reinen Repräsentativverfassung betrifft, so wurde es Anno 1846 auch schon geltend gemacht. Dieser Standpunkt ist aber durch Tatsachen überwunden worden, und ich behaupte, bei der gegenwärtigen Lage der Dinge seien wir über dieses System hinaus und befinden wir uns im Stadium der Demokratie, wo das Volk selbst Notiz nehmen will von dem, was geht, wo es nicht mehr seinen Vertretern alles überlassen will und ihre Beschlüsse nicht mehr als für ewige Zeiten absolut gültig annimmt. Ueberhaupt muß man die Behörden nicht so ungeheuer hoch stellen. Es ist nicht nur hier, sondern auch in andern Staaten der Fall, daß das Niveau der Intelligenz außer den Ratssälen immer im Steigen ist, während es in den Ratssälen mehr permanent bleibt. . . . Dazu kommt, daß vermöge der ganzen Entwicklung der industriellen und Verkehrsverhältnisse gegenwärtig die Finanzfragen, Steuerfragen, Geldfragen für das Volk eine viel größere Bedeutung haben als früher. . . . Wir haben nun im § 6 Art. 4 unserer Verfassung das Mittel, wodurch dem Wunsche des Volkes entsprochen werden kann. Ich glaube, wir sollten uns vor einer Volksabstimmung nicht so scheuen.«

Auch von Gonzenbach war derselben Ansicht. »Werfen Sie einen Blick auf die Mißstimmung, welche sich im Volke geltend macht, und ich bin überzeugt, der Große Rat würde es nicht wagen, eine Summe von 40 bis 50 Millionen für die Jurabahnen zu verwenden, ohne das Volk darüber anzufragen.«

Im Gegensatz zu den beiden konservativen Voten Manuels und Gonzenbachs stellte sich Regierungspräsident Schenk natürlich ganz auf den Boden der Radikalen, die eine nachträgliche Volksabstimmung nicht mehr wünschten. »Wenn wir uns vorstellen, was daraus entstehen würde, wenn man, nachdem der Große Rat in ganz verfassungsmäßiger Form einen Beschluß gefaßt hat, der bereits in Ausführung begriffen ist, acht bis zehn Monate hintendrein noch mit dem Begehren kommen könnte, daß derselbe dem Volke vorgelegt werde, so muß man zugeben, daß dadurch unsere ganzen Staatseinrichtungen erschüttert, daß Bewegungen im Volke hervorgerufen würden, gegen die eine Verfassungsrevision eine Kleinigkeit wäre. Irgendeine Partei im Volke, die mit diesem oder jenem Gegenstand nicht zufrieden wäre, könnte sich dann auf denselben werfen und

die Vorlage an das Volk verlangen. Es wäre kein Gesetz, kein Beschluß des Großen Rates mehr sicher, bevor das Volk darüber entschieden hätte. Dieses Schwert des Veto würde immer im Hintergrunde schweben, es würde nicht einmal verjähren. Es ist klar, daß unter solchen Umständen von einer geordneten Administration nicht mehr die Rede sein könnte. ... Ich bin allerdings der Ansicht, daß der Ruhm unseres Landes nicht allein in seiner Schönheit und in unsern Alpen, sondern in unserm von oben bis unten durchgebildeten, selbständigen Volke besteht. Dahin sollen wir noch kommen, demselben mehr Einfluß auf die öffentlichen Angelegenheiten einzuräumen, und trotz dem Widerspruche, der im Gesagten zu liegen scheint, muß ich finden, daß wir bei einer nächsten Verfassungsrevision dem Bürger mehr einräumen müssen. Bis jetzt wollte die Verfassung nicht weiter gehen, und ich halte mich an sie. »Für die Zukunft sei er der Ansicht, daß dem Volke in Ausführung des § 6/4 Gesetze, die den ganzen Staat betreffen, z. B. Finanzfragen, zur Abstimmung vorgelegt werden sollten.

Auch Xaver Stockmar war kein Freund des aus der Aarberger Frage hervorgegangenen Vetos. Er wünschte »dieses Schreckbild, das alle wohl organisierten Staaten in Schrecken setzt«, auf keinen Fall eingeführt zu sehen. Es sei ein demagogisches Prinzip, und auffallenderweise wollten sich die politischen Gegner der Liberalen dadurch der Demagogie in die Arme werfen, indem sie es anriefen. Er war überzeugt, daß diejenigen, welche es heute anriefen, es später bereuten.

Karrer bezeichnete eine sofortige Ausführung des § 6/4 als Gelegenheitsgesetz. Dem Wortlaut der Verfassung entsprechend dürften ferner die einer Abstimmung vorzulegenden Gegenstände nicht durch ein einzelnes Gesetz bestimmt werden, sondern der Große Rat könne im gegebenen Falle darüber entscheiden, ob der Erlaß dem Volksentscheide zu unterstellen sei. Das Volk würde alle Gesetze über das Schulwesen oder die Steuern ablehnen. »Ich möchte bezweifeln, ob solche Abstimmungen zweckmäßig seien, und mir scheint es besser, wenn der Große Rat, die Vertreter des Landes, die Sache mit Einsicht behandeln und dabei das Wohl des Volkes im Auge behalten.«

Oberst Kurz hielt den § 6/4 für eine »ungeheure Beschränkung« des Veto, und da eine Petition es verlange, solle ein Gesetz erlassen werden, das die Form bestimme, in welcher das Volk abstimmen dürfe.

Schließlich schritt man zur Abstimmung, die die *Anträge des*

Regierungsrates mit starker Mehrheit *guthieß* und diesem die Ausarbeitung eines Gesetzes gemäß dem zweiten Vorschlag überwies.

3. Kapitel:

Die Verfassungsrevision in Basel-Land und die Referendumsdebatte von 1864.

Nachdem der Aarberger Vetosturm ohne weitere Krämpfe abgelaufen war, wurden die Liberalen aufs Neue aus ihrem Traumbild, es herrsche ringsum Ruhe und Ordnung unter ihrem Regiment, aufgeschreckt durch die mit wilder und ursprünglicher Wucht ausbrechende Erhebung des Volkes gegen das System in *Basel-Land.* Im Anschluß an die lokale Frage der Wiedervereinigung beider Halbkantone, welche die Gemüter in heftige Wallung brachte, weil der Landrat ohne Befragung des Volkes ein Zusammengehen mit der Stadt abgelehnt hatte, ergriff der ehemalige Lehrer Christoph Rolle aus Lausen die Initiative zu einer Verfassungsreform. In seinem demokratischen Empfinden durch den willkürlichen Beschluß des Landrates verletzt, wollte er das Volk in Zukunft vor ähnlichen Uebergriffen sichern. Kühn, wenn auch skrupellos, eröffnete er einen energischen Revisionsfeldzug. Aus Arbeitern, konservativen Bauern und Unzufriedenen aller Art verstand er sich eine schlagkräftige Truppe zu bilden, die er geschickt gegen die herrschende Partei der wohlhabenden und gebildeten Bürger ausspielte. Revisionisten und Antirevisionisten standen sich bald in erbittertem Kampfe feindlich gegenüber, in dessen Verlauf die »*Revis*« keine Mittel scheuten, um die »*Antis*« in den Schmutz und Schlamm persönlicher Erniedrigung zu ziehen. Das Ergebnis war ein vollständiger Sieg des unermüdlichen »Generals« Rolle. Aus den grotesk buntscheckigen Volkswünschen arbeitete nun ein Verfassungsrat mit revisionistischer Mehrheit einen Entwurf aus, der dem Volke außer dem bereits bestehenden Veto die Verfassungsinitiative, die Abberufung des Landrates, die Wahl der Regierung und der meisten Beamten, sowie vor allem die Gesetzesinitiative und ein jährlich im Frühling und Herbst stattfindendes Gesetzesreferendum zugestand. Mit anderen Worten: Basel-Land bekannte sich *zur modern ausgebauten Demokratie.* Allerdings enthielt diese vom Volke nach zweimaliger Abstimmung angenommene Verfassung auch Einschränkungen der unbedingten Volksherrschaft. Wichtig war besonders die Bestimmung,

daß der Entscheid über Annahme oder Aenderung von Gesetzen in offener Abstimmung in den Gemeindeversammlungen vor sich zu gehen habe und die Mehrheit der stimmfähigen Bürger an den Abstimmungen teilnehmen müsse, wenn sie gültig sein sollten.

Nach dieser epochemachenden Schöpfung aber war die Kraft der demokratischen Partei ausgebrannt. Als Sieger bei den Neuwahlen vermochten sie die in sie gesetzten Hoffnungen nicht zu erfüllen, weil gehässige Parteikämpfe eine fruchtbare Tätigkeit verunmöglichten. Schon 1866 wurde das Rolleregiment gestürzt, worauf der *Schöpfer des modernen Referendums* geistig vollständig zusammenbrach. Das Werk jedoch überdauerte seinen Schöpfer und wirkte anregend auf die Weiterentwicklung der Volksrechte in andern Kantonen.

In Bern hatte man die Revisionsbewegung anfänglich nur für eine demagogische Aktion zur Erreichung einseitiger Parteizwecke gegen die liberale Regierung gehalten. Die Person Rolles und seine Methoden waren auch nicht dazu angetan, das Mißtrauen zu zerstreuen, mit dem er sogar von den Radikaldemokraten beobachtet wurde. Bald aber erkannten die Einsichtigen die tiefe politische Bedeutung des baslerischen Kampfes um die Volksrechte. Sie begannen sich Rechenschaft zu geben über die Bedürfnisse des Volkes, das »mit dem Bürokratismus der Regierungen« nicht mehr zufrieden zu sein schien. »Das Volk will nicht mehr von oben herab regiert werden, es verlangt seinen Anteil an der Gesetzgebung und den Gewaltkompetenzen über die Funktion einer abgehetzten Wahlmaschine hinaus, es verlangt, daß die Selbstregierung eine Wahrheit werde, und es wird diese Forderung immer gebieterischer stellen, je reifer es sich fühlen wird«[27]. Der »Bund«, das Organ der schweizerischen Demokraten, gab die Verhandlungen des Verfassungsrates sogar wörtlich wieder. Damit aber fingen weitsichtige Köpfe an zu forschen, warum in Basel-Land und gleichzeitig im Aargau und in Genf solche geistigen Umwälzungen hätten entstehen können, und weshalb das Volk trotz seiner demokratischen Verfassungen für die neuen Ideen so leicht Feuer fange. Sie erkannten, daß diese fast krankhafte Erregbarkeit die natürliche *Reaktion auf die Ruhe und Gleichgültigkeit gegen die politischen Dinge* sei, die das Volk in den lezten Jahren gezeigt hatte. Die Interesselosigkeit aber schätzten sie als Geschwür ein, das im Stillen wuchere und zu Unzufriedenheit und plötzlichen Eruptionen in Form von Verfassungsrevisionen führen müsse. Eindeutig erkannte der »Bund« diese Gefahr, indem er die unberechenbaren Aufwallungen des Volksgeistes einen politi-

schen Grundschaden nannte, »an welchem mehr oder weniger alle unsere Repräsentativdemokratien leiden und der unverhofft eines schönen Morgens in den unruhigen Kantonen Zürich und Bern ganz ebenso leicht zum Vorschein treten könnte«[28].

Das einzige Mittel zur Wiedererweckung des Interesses am öffentlichen Wohl sah man darin, daß das *Volk* bei der *kantonalen Gesetzgebung mehr beteiligt* werde, indem ihm die Gesetze und Beschlüsse des Großen Rates regelmäßig zur Abstimmung vorgelegt würden. Dadurch komme Diskussion ins Land und Leben. »So wird die politische Bildung im Volke wach erhalten, während beim herrschenden System alle Weisheit mehr und mehr sich in die Großen Räte zu verkriechen scheint, um dann gelegentlich durch ein politisches Erdbeben daran erinnert zu werden, daß die übertragene Souveränität eitel Fiktion ist und der wahre Souverän noch lebt, mit allem seinem Trotz und allen seinen Launen. Hier endlich ist — demokratischer Fortschritt. Der Verfassungsrat von Basel-Land hat unter manchen kuriosen Dingen einen Paragraphen aufgestellt, welcher diesem unserm Wunsch entspricht, und er ist dafür hart angefochten worden. Wir glauben, dieser Paragraph sei das beste, was er noch zuwege gebracht hat, und wir wünschen ihm ein gesegnetes Gedeihen«[29]. Dieser Paragraph lautete:

> »§ 46, Alinea 2 und 3: Alle Gesetze, allgemein verbindliche Beschlüsse und Verträge sollen nach einer 30tägigen Publikation im Amtsblatte dem Volke in seinen Gemeindeversammlungen zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden. Hierbei entscheidet die Mehrheit der Stimmenden.
>
> Es dürfen jedoch in einem Jahre nicht mehr als zwei solcher Gemeindeversammlungen (Frühjahr und Spätherbst) zusammengerufen werden«[30].

Der »Bund« erklärte sich sonst keineswegs solidarisch mit dem baslerischen Verfassungswerk, das ihm zu kühn schien; auch sei der Verfassungsrat zu frivol verfahren. Trotzdem gebühre der Schöpfung Rolles das Verdienst, die Bedeutung des *Gesetzesreferendums* erkannt zu haben. Von diesem versprach sich der »Bund« besser beratene Gesetze mit längerer Dauer, was den Nachteil der langsameren Legislatur bei weitem aufwiege. Ein Volk, das im Besitze eines solchen Rechtes sei, werde sich jederzeit vor Exzessen hüten und infolgedessen ein Bürge ruhigen Staatslebens sein. »Der Liberale, der sich gegen einen solchen Fortschritt sträubte, wäre unbewußt konservativ«[31].

Die letzte Bemerkung war insofern nicht ganz zutreffend, weil es

ja gerade die Konservativen waren, die im Anschluß an den Aarbergersturm die Weiterbildung der Volksrechte tatkräftig unterstützten. Sie hatten erkannt, daß dieselben unter Umständen zu konservativen Zwecken dienen könnten gerade in Fragen, die mit starken finanziellen Ausgaben verbunden waren. Dadurch, daß sie sich mit der Propagierung der Volksrechte einen volkstümlichen Anstrich gaben, durften sie hoffen, mit der Zeit den Radikalen den Rang in der Volksgunst abzulaufen und auf einen Schlag zwei Ziele zu erreichen. Aus diesen Gründen wies die »Eidgenössische Zeitung« mehrmals darauf hin, wie eine neue Bewegung das politische Leben verschiedener Kantone ergriffen habe und »sich gegen die Zwangsherrschaft veralteter politischer Parteien und Parteiphrasen Luft zu machen« beginne. Zur Begründung wirklicher Volksherrschaft habe sich das Repräsentativsystem als unzulässiges Mittel erwiesen, weshalb eine kräftige Strömung in der Richtung der reinen Demokratie treibe. Das Recht der unmittelbaren Volksabstimmung über alle Großratsbeschlüsse liege in der konsequenten Entwicklung dieser Zielsetzung. Der Einwand, das Volk habe nicht die nötige Einsicht, sei aus dem Grunde nicht stichhaltig, weil dasselbe Volk auch über die viel wichtigeren Verfassungsänderungen abstimme. »Es ist in der Tat auffallend, wie der Radikalismus, der immer nur nach Erweiterung der Volksrechte dürstet und für möglichst große Volksfreiheit in der ganzen Welt schwärmt, auf einmal so philisterhaft knauserig wird, wenn es gilt, über das Recht des Volkes zur Besetzung von Stellen zu disponieren. Da tritt anstelle der ruhmredigen Liberalität ein sonderbares ängstliches Mißtrauen gegen das Volk«[32]. Nach der öffentlichen Meinung seien die Großen Räte ihrer Aufgabe nicht mehr gewachsen, was das Verlangen nach dem Veto rechtfertige. »So erscheint uns die jetzige Revisionsbewegung in erster Linie als ein erfahrungsgemäß in gleichen Zeitabschnitten zuweilen wiederkehrendes allgemeines Bedürfnis nicht nur unseres engern Vaterlandes, sonden beinahe in ganz Europa. In seinem jetzigen Auftreten geht das Bedürfnis hervor aus der Abnutzung des Instituts der Großen Räte durch seine bisherigen Leistungen und in der Erweiterung der Ausübung der Volksrechte durch Einführung des Veto«[33].

Die Behauptung, daß die Entwicklung der demokratischen Ideen und Institutionen eine Zeitforderung sei, erfaßte die tatsächliche Lage durchaus, was die aufgeweckteren Geister betraf. *Die Masse* des in politischen Fragen immer nur langsam Schritt haltenden Berner Volkes aber war auch nach dem Umsturze in Basel-Land *noch nicht reif genug* für diese modernen Postulate. Die von den Aarber-

gern aufgeworfene Vetodebatte im Großen Rate hatte doch zu stark lokales Interesse gehabt, um als zündender Funke das Volk aus seinem gleichmäßigen Gang zu reißen. Das Leben im Kanton nahm weiterhin seinen ruhigen und beherrschten Verlauf. Einstweilen blieb alles beim Alten. Eisenbahnfragen und vor allem die ausländischen Ereignisse der mexikanischen Expedition Napoleons III., des amerikanischen Sezessionskrieges und der polnischen Erhebung gegen das russische Joch nahmen das öffentliche Interesse viel mehr in Anspruch als die abstrakten Probleme der Volksrechte. Lieber folgte man mit einem leisen Schaudern den kühnen Erstbesteigungen eines Fellenberg oder Gottlieb Studer in den bernischen Hochalpen. Gerade im Kanton Bern offenbarte sich der Beweis für die Richtigkeit des Satzes, daß eine Verfassung umso beständiger ist, je rückhaltloser sie bei ihrer Entstehung dem Volkswillen freies Spiel gelassen hat. Je weniger man sich in der Demokratie vermißt, das Volk im Zügel zu halten, umso ruhiger geht es seinen Weg. Die Verfassung von 1846 aber war so weit gegangen, als es damals überhaupt möglich war, und hatte dadurch eine weitgehende Sättigung zustandegebracht.

Es brauchte schon die tiefgreifende Streitfrage eines *Steuerkonfliktes mit dem Jura*, um das Thema einer Verfassungsrevision anzuschneiden. Als der Große Rat am 2. Juli 1863 beschloß, das Einkommenssteuergesetz auch auf den Jura auszudehnen und eine Kommission zur Ausarbeitung eines Entwurfes einsetzte, verließen die jurassischen Abgeordneten den Ratssaal, indem sie sich auf den § 85 der Verfassung beriefen, der dem Jura eigene Gesetzgebung, ein eigenes Grundsteuersystem und Erleichterungen im Armenwesen gewährte, appellierten an die Bundesbehörden und regten in ihrem Landesteile Trennungsgelüste gegen den Kanton Bern an[34].

Um an der raschen Beilegung des unglücklichen Streites mitzuwirken, gab Großrat von Känel aus Aarberg eine Broschüre heraus »Ueber Verfassungsrevision und die jurassische Steuerfrage«. Er schlug dem Großen Rate vor, er möge beim Volke auf eine Revision der folgenden Artikel beantragen:

1. § 85 betreffend die jurassische Steuerfrage.
2. § 89 betreffend die französische Gesetzgebung im Jura.
3. § 69 über die Teilbarkeit der Nutzungsgüter.
4. § 6 Art. 4 über das Veto.

Von Känel ging von der Ueberzeugung aus, daß, abgesehen von der Steuerfrage, eine Revision der Verfassung nicht notwendig und daher zu vermeiden sei. Das Urteil, wie eine revidierte Verfassung

aussehen solle, sei noch nicht genügend geläutert, und mit den bloßen Modeworten »Demokratie« und »Erweiterung der Volksrechte« sei nichts gewonnen. Wenn sich aber der Jura eine Verfassungsinterpretation nicht gefallen lasse, die eine einheitliche Steuergebung im ganzen Kanton erlaube, so müsse eine Partialreform angestrebt werden, damit ein für allemal der Vorwand zum Widerstand eines Landesteiles gegen das Ganze beseitigt sei, und der Kanton wieder auf den Weg der Ruhe gebracht werden könne. Bei dieser Gelegenheit sei auch die Vetofrage zu prüfen, um das Volk in wichtigen Angelegenheiten, vor allem in Finanzproblemen, mitsprechen zu lassen. Die Initiative müsse jedoch dem Volke überlassen sein, da man dem Großen Rate nicht zumuten dürfe, daß er die von ihm als gut erachteten Gesetze dem Volke zur Genehmigung vorlege ohne dessen ausdrückliches Verlangen.

Die Radikalen zeigten im allgemeinen viel Verständnis für die anscheinende Notwendigkeit einer Verfassungsrevision zur Erledigung der schwebenden Steuerkrise. Sie versprachen sich davon eine gründliche Erfrischung des stagnierenden politischen Lebens und eine Neubildung der radikalen Partei zu mehr Einheit und Entschlossenheit. Für das Veto oder gar das Schreckgespenst des Referendums aber vermochten sie mit dem besten Willen keine Sympathien aufzubringen, weil sie nicht notwendig seien und nicht durch ein Gesetz, sondern nur durch eine Verfassungsrevision geschaffen werden könnten. »Das Veto steht mit dem obersten Prinzip, auf welches die Organisation des Staates basiert ist, im Widerspruch, nämlich mit dem Prinzip der Repräsentativdemokratie, und auch mit der von diesem Prinzip abgeleiteten Verfassungsvorschrift, daß das Gesetzgebungsrecht dem Großen Rate zustehe und von demselben keiner anderen Behörde übertragen werden dürfe. . . . Der Verfassungsrat wollte . . . das Veto nicht, er verwarf dasselbe in einer speziellen Abstimmung und räumte dagegen der gesetzgebenden Behörde die Befugnis ein, diejenigen Gegenstände zu bestimmen, und zwar durch Gesetze zu bestimmen, welche er dem Volksentscheid unterstellen will«[35].

Diese Auffassung trat klar zutage an der *Referendumsdebatte* des Großen Rates im Jahre 1864.

Es wurde schon erwähnt, daß im Juli 1862 dem Regierungsrate der Auftrag übergeben wurde, in Ausführung des § 6 Art. 4 der Verfassung ein Gesetz zu entwerfen und dem Großen Rate vorzulegen. Die Zeit verstrich jedoch, ohne daß eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet worden wäre. Da ließen im November 1863 Großrat von Känel und andere Ratsmitglieder eine *Mahnung* verlesen mit dem

Wunsche, der Regierungsrat möge nach Maßgabe des vorgenannten Großratsbeschlusses die fragliche Gesetzesvorlage mit Beschleunigung in Angriff nehmen[36]. Von Känel begründete seinen Antrag mit dem Hinweis auf wichtige Fragen wie die Juragewässerkorrektion, die Jura- und Gotthardbahn, die in nächster Zeit die Staatsfinanzen aufs schwerste belasten würden, dem Volke deshalb vorgelegt werden sollten.

Regierungsrat Migy, der Justiz- und Polizeidirektor, teilte mit, die Justizdirektion habe dem Regierungsrat schon seit einiger Zeit einen Entwurf nebst Gutachten vorgelegt. Die Angelegenheit sei einstweilen aufgeschoben worden; erkläre der Große Rat die Mahnung erheblich, werde er jedoch für beförderliche Behandlung des Gegenstandes sorgen. Darauf erhob der Große Rat die Mahnung zur Erheblichkeit.

Infolgedessen unterbreitete der Regierungsrat in der Wintersitzung vom 5. Februar 1864 der Legislative ihren *Gesetzesantrag:*

»Der Große Rat des Kantons Bern, in der Absicht, das im § 6 Ziffer 4 der Staatsverfassung bestimmte Recht der politischen Versammlungen zur Anwendung zu bringen, ... beschließt:

§ 1. Der Antrag auf Veranlassung einer Volksabstimmung nach § 6 Ziffer 4 der Staatsverfassung kann nur dann vom Großen Rate in Betracht gezogen werden, wenn er in Bezug auf ein in Beratung liegendes Gesetz oder Dekret und vor dem Schlusse der Beratung über dasselbe gestellt wird.

§ 2. Ein solcher Antrag muß von wenigstens 20 Großratsmitgliedern dem Präsidenten schriftlich eingereicht, darf aber erst nach der großrätlichen Schlußabstimmung in Beratung gezogen werden.

Der Große Rat ist zur Beratung eines solchen Antrages bei Eiden einzuberufen.

§ 3. Wird die Volksabstimmung beschlossen, so wird das Inkrafttreten des Gesetzes oder Dekretes in jedem Falle bis zur amtlichen Konstatierung des Ergebnisses derselben aufgeschoben.

§ 4. Die Volksabstimmung ist spätestens innert 6 Wochen nach dem vom Großen Rate erlassenen Beschlusse zu veranstalten«[37].

Die Regierung beantragte somit ein *fakultatives Referendum,* zu dem die Initiative jedoch nicht vom Volke, sondern nur aus der Mitte des Großen Rates ergriffen werden konnte, was die Wirkung des Rechtes auf ein Mindestmaß beschränkte und eine offensichtliche Bevormundung des Volkes bedeutete.

Die Reaktion der Presse aller Lager war denn auch einhellig schärfste Ablehnung. Von den wichtigeren bernischen Zeitungen war die »Berner Zeitung« eher gegen die Erweiterung der Volksrechte, das

»Berner Blatt«, das Organ der Jungen Schule, eher dafür. »Der Bund«, mehr Ausdruck des eidgenössischen als kantonalen Freisinns, machte, wie sich noch zeigen wird, in der Frage Wandlungen durch. Die Demokraten nannten dieses Vetogesetz armselig; es sei keine Vermehrung der Volksrechte. »Erstens gewährt der Entwurf bloß ein Veto, und dies betrachten wir bekanntlich nur als ein der Demagogie Vorschub leistendes Surrogat der regelmäßigen Volksabstimmung. Zweitens erscheint selbst dieses Veto noch in verdünntem Zustande, indem es nach dem Entwurfe von der Mehrheit des Großen Rates abhängen soll, ob das Volk in dieser oder jener Frage nur überhaupt votieren darf. . . . Weniger kann man kaum bieten«[38]. Die Konservativen hoben das Unzulängliche noch deutlicher hervor: »Wenn nach dem Vorschlage der Justizdirektion jeweilen die Mehrheit des Großen Rates zu entscheiden hat, ob über eine Frage, welche das Volk in hohem Maße interessiert, Volksabstimmung stattfinden soll oder nicht, so ist ganz natürlich und mit Sicherheit vorauszusehen, daß die nämliche Mehrheit des Großen Rates, welche eine Sache durchsetzen will, gerade dann, wann sie Zweifel darüber hegt, ob die Volksmehrheit damit übereinstimme, die Volksabstimmung verweigern wird. Gerade in den Fällen also, wo der Wille des Volkes von der Ansicht einer Großratsmehrheit abweicht, wird die Appellation an das Volk nicht stattfinden, sondern bloß in denjenigen Fällen, wo voraussichtlich eine solche Abweichung nicht zu vermuten ist, wo sie also gar nicht nötig wäre«[39]. Anders deuteten die herrschenden Radikalen das unglückliche Werk: »Was wird . . . die nächste Folge sein, wenn der Entwurf zum Gesetze erhoben wird? Ganz gewiß die, daß der Große Rat beinahe kein wichtiges Gesetz oder Dekret erlassen kann, ohne daß in seiner Mitte sich die Popularitätssucht, das Haschen nach Volksgunst und die Opposition der Minderheit gegen die Mehrheit breit macht und die allerhäßlichsten Kämpfe über die Frage stattfinden, ob ein angenommenes Gesetz oder Dekret der Volksabstimmung unterworfen werden solle oder nicht«[40].

Trotz dieser vernichtenden Vorkritik unternahm es der Schöpfer des Gesetzes, Regierungspräsident Migy, als Berichterstatter seine Anschauungen zu verteidigen. Der Regierungsrat glaube, daß es unter den gegenwärtigen Umständen besser gewesen wäre, von dem Gesetze als einer Gelegenheitserscheinung zu abstrahieren. Seit 1846 habe sich kein Bedürfnis geltend gemacht, den § 6/4 anzurufen, bis zu einem Augenblicke des Zornes und der Aufregung in Beziehung auf spezielle Verhältnisse. Die Frage sei jetzt die, was in Ausführung der Verfassung hinsichtlich des Vetos möglich sei, nachdem dieses

im Verfassungsrate und in der Volksabstimmung verworfen worden sei. Der Große Rat habe nach § 28 der Verfassung kein Recht, seine ihm zugewiesenen Befugnisse an jemanden zu veräußern, das Volk ebenso wenig eines, gegen die von seinen Vertretern gefaßten Beschlüsse zu reklamieren. Deshalb dürfe nur aus der Mitte des Großen Rates und vor der endgültigen Abstimmung über ein Gesetz die Initiative für das Referendum kommen. So könne sich der Große Rat ohne Verletzung seiner Souveränität in gewissen Fällen ans Volk wenden. Doch sei es wiederum unerlaubt, ein Verzeichnis von bestimmten Gegenständen aufzustellen, über welche das Volk obligatorisch abzustimmen habe. Das wäre eine Herabsetzung seiner Würde und eine Beschränkung seiner Kompetenzen. Ein Referendumsantrag solle schließlich durch eine gewisse Anzahl von Räten ergriffen werden und nicht durch einen allein, damit dieses Recht nicht jeden Augenblick leichtfertig und mißbräuchlich angewandt werde.

Dem vollkommen ungenügenden Antrag der Regierung stellte die Mehrheit der *großrätlichen Kommision*, die ihn prüfte, in Bezug auf die zwei ersten Paragraphen einen anderen Entwurf gegenüber:

»§ 1. Jedes Gesetz oder Dekret und jeder Beschluß des Großen Rates, wodurch eine Ausgabe oder Vermehrung der Staatsschuld von zwei Millionen und darüber herbeigeführt wird, soll dem Volke zur Genehmigung oder Verwerfung vorgelegt werden.

§ 2. Ausgenommen hievon sind die im Budget jeweilen festzusetzenden oder durch besondere Gesetze bestimmten Ansätze zur Bestreitung des gewöhnlichen Staatshaushaltes, die in Kriegszeiten oder in Zeiten allgemeiner Not erforderlichen Auslagen, die Anleihen für die öffentlichen Kreditanstalten (Hypothekarkasse, Kantonalbank) und die Vorschüsse zu Entsumpfungszwecken«[41].

Die Kommission schlug also ein *obligatorisches Finanzreferendum* vor, das aber durch Ausnahmen so stark geschwächt war, daß das Mißtrauen in die Weitsicht und Großzügigkeit des Volkes allzu offensichtlich an den Tag trat. Warum wollte man ihm denn sonst den Entscheid über die zu Entsumpfungen dienenden Gelder entziehen? Doch wohl, weil man die egoistischen Interessen der einzelnen Landesteile fürchtete und ein gemeinsames Zusammengehen als unmöglich erachtete.

Großrat von Känel stellte im Namen der Kommissionsmehrheit fest, der Große Rat habe allerdings das Recht, nicht jedoch die Pflicht, das Volk zu befragen. Daher sei die bisherige Anwendung des § 6/4 keine Verfassungsverletzung gewesen. Jetzt aber sei es zeitgemäß, in einem Gesetze die Gegenstände zu bestimmen, in welchen der Sou-

verän künftig konsultiert werden müsse. Er selbst schlage über den vorliegenden Entwurf hinaus noch einen rein formalen Zusatzantrag vor, wonach er eine zweimalige Beratung der dem Volke vorzulegenden Gesetze wünschte.

Da erhob sich der allgewaltige Jakob Stämpfli, der im Vorjahre den Bundesrat verlassen hatte, um die Direktion der neugegründeten Eidgenössischen Bank zu übernehmen, ein Stellungswechsel, welcher viel Staub aufgewirbelt und Stämpfli selbst mancherlei ungerechte Anfeindungen eingetragen hatte, und beantragte, vorderhand von jedwelchem Gesetze dieser Art abzusehen. Als Vertreter der Kommissionsminderheit fragte er in einer mehrstündigen, wohl geformten und meisterhaft aufgebauten Rede, die er mit schlagenden Gründen beweiskräftig gestaltete, ob die Verfassung ein solches Gesetz wolle, ob das Volk eines verlange, ob es den Zeitumständen angemessen sei, ein solches zu erlassen. Er erläuterte den Sinn des § 6/4 in einem Ueberblick über die Verhandlungen des Verfassungsrates und fürchtete, daß der Große Rat durch ein Veto wegen des mangelnden Weitblickes des Volks gerade in finanziellen Dingen schwer gehemmt würde (»Was fragen die Oberländer nach den Jurabahnen und der Juragewässerkorrektion?«). Zusammenfassend stellte er fest: »Die Verfassung will kein obligatorisches Veto, sondern sie will dem Großen Rat das Recht vorbehalten, eine Volksabstimmung zu veranlassen, und dieses Recht soll ihm erhalten bleiben. Ferner: das Volk verlangt ein solches Veto nicht. Es hat zwei andere Mittel, um seine Wünsche zur Geltung zu bringen. Wenn 8000 stimmfähige Bürger eine Abberufung des Großen Rates verlangen, so entscheidet darüber die Mehrheit der Stimmfähigen durch eine Abstimmung in den politischen Versammlungen, und wenn das Volk findet, die gegenwärtige Verfassung genüge nicht mehr, so können wieder 8000 Bürger die Abstimmung über eine Verfassungsrevision veranlassen und das Volk selbst wird darüber entscheiden. Lieber eine Verfassungsrevision, die ein Veto zur Folge hat, als ein erkünsteltes Veto, welches dem Buchstaben und dem Geiste der gegenwärtigen Verfassung widerstrebt«[42]. Lauter Beifall verdankte dem Führer der Radikalen die Rede.

In der folgenden Diskussion zeigte es sich sofort, daß der Boden für eine Erweiterung der Volksrechte noch nicht gelockert war. Die meisten Redner hieben in die von Stämpfli vorgezeichnete Kerbe. Sie begründeten ihre Ablehnung des Vetos auf verschiedene Art. Das Veto erschwere die Verwirklichung volkswirtschaftlicher Interessen ungemein, da der Kanton aus verschieden denkenden Landesteilen uneinheitlich zusammengesetzt sei. So hätte man das jetzige Veto nur

aus egoistischen Gründen propagiert, um in dem Augenblicke fernere Eisenbahnausgaben zu verhindern, wo der Jura seine Bahn bekommen solle. Da das Volk in solchen Dingen nicht weitsichtig genug sei, desinteressiere es sich und wünsche keine neuen Staatsanleihen, was wiederum im Jura eine große Erregung hervorrufen würde.

Andererseits wurde behauptet, man wolle dem Volke mit dem Veto so viel Souveränität geben, daß sie ihm als eine Pflicht »erleide«. Auch sei es nicht demokratisch, aus Bequemlichkeit die Last der Verantwortung auf andere Schultern abzuwälzen. Die Repräsentativdemokratie sei zu vergleichen mit dem Verhältnis Vollmachtgeber-Bevollmächtigter. Regierungsrat Kummer erläuterte diese Auffassung folgendermaßen: »Ein Bürger, der im Rechte erscheinen soll, wählt sich einen Anwalt, indem er das sichere Gefühl hat, daß gerade dieser Anwalt seine Interessen gut vertreten wird; allein indem das Volk sich kompetent erachtet, sich einen Anwalt, seine Vertreter zu wählen, will es noch keineswegs erklären, daß es seine Rechtsangelegenheit selbst glaube führen zu können, sondern vielmehr das Gelenteil, daß ihm dies zu schwierig und zu zeitraubend sei. Glauben Sie, jeder einzelne Bürger habe Zeit und Gelegenheit, alle Vorlagen zu studieren, welche im Großen Rate zu beraten sind?«[43]. Das Volk besitze im Veto etwas bloß Negatives, nämlich das Recht zu zerstören, was seine Vertreter schüfen. Man wolle aber das Volk nicht auf den Thron setzen, damit es »brummen, murren und demolieren« könne. »Das Veto . . ., diese angebliche Erweiterung der Volksrechte, ist ein hinten eingespanntes Pferd, welches nach der entgegengesetzten Seite zieht, nur dann unschädlich, wenn es nicht zieht, sondern dem Wagen folgt«[44]. Als abschreckendes Beispiel der reinen Demokratie wurde der Kanton Basel-Land aufgerufen. »Dort hat das Volk ebenso große Intelligenz wie das Bernervolk und ist ihm vielleicht noch überlegen, und doch herrschen dort infolge des Vetos Zustände, welche uns ein Beispiel baldiger Auflösung des Kantons zeigen, sofern nicht schleunige Abhilfe eintritt. So weit wird auch uns die Leidenschaft führen können, selbst wenn diejenigen, welche die Opposition machen, auch nicht gerade einen solchen Ausgang wünschen. Es ist im allgemeinen eine traurige und mißtrauenerweckende Erscheinung, daß namentlich von dieser Seite her, von welcher man sonst kein Lob demokratischer Grundsätze hörte, nunmehr exaltierte demokratische Ideen verfochten werden«[45]. Auch von Graffenried wunderte sich über die Stellungnahme der Parteien: »Die bis anhin anerkannten Beförderer der Volksrechte werden als solche bezeichnet, welche nun diese Rechte in

möglichster Beschränkung erhalten wollen — und die bisherigen Zweifler an der Unfehlbarkeit des Volkes scheinen nun über Nacht zum Glauben an dieselbe bekehrt worden zu sein«[46]. Schließlich behaupteten die Radikalen, das Veto mache leichtsinnig. Da sich der Vollmachtträger sagen müsse, der Vollmachtgeber behalte sich letzten Endes doch den Entscheid vor, so sei er versucht, weniger vorsichtig zu handeln, als wenn er die volle Verantwortlichkeit der Geschäftsführung selbst habe.

Für die konservative Opposition, die erwartungsgemäß einhellig das Veto anpries, traten vor allem alt-Nationalrat von Gonzenbach und Müller Steiner in die Schranken.

Die Persönlichkeit von Gonzenbachs, eine Charaktergestalt des Großen Rates seit 1850, verdient näher beleuchtet zu werden, denn dieser eigenwillige Vertreter konservativen Denkens wird in den folgenden Jahren seine Fähigkeiten und seine oratorische Geschicklichkeit der Vetopartei zur Verfügung stellen.

August von Gonzenbach wurde 1808 in St. Gallen geboren. Aus alter aristokratischer Familie stammend, trat er mit 10 Jahren ins berühmte Fellenbergsche Institut Hofwyl ein. Dann bestand er am Gymnasium St. Gallen die Reifeprüfung, studierte in Basel bei Snell und Follen und in Jena die Rechte und erwarb sich 1831 den Doktorgrad. Teilweise dank der guten Beziehungen seines Vaters wurde er nach seiner Heimkehr kurz nacheinander Sekretär des st. gallischen Justizdepartements, Staatsanwalt, Großrat, zweiter Tagsatzungsgesandter neben Gallus Jakob Baumgartner und schließlich eidgenössischer Staatsschreiber. In diesem Amte traten seine politisch-diplomatischen Fähigkeiten bei verschiedenen heiklen Verhandlungen mit dem Auslande zutage. 1839 heiratete von Gonzenbach eine reiche Baslerin, eine Vernunftehe, die ihm dank dem Vermögen seiner Frau erlaubte, standesgemäß, das heißt aristokratisch-vornehm, zu leben. Doch litt er zeitlebens unter dieser unglücklichen Bindung.

Als streng konservativ Denkender konnte sich von Gonzenbach 1847 inmitten der radikalen Tagsatzung nicht mehr halten und wurde als Staatsschreiber nicht wiedergewählt. Bisher ohne festes Heim zwischen den jeweiligen Vororten hin und her pendelnd, kaufte er jetzt in Muri ein Landgut und erhielt 1854 das Burgerrecht von Bern. Als 1850 die konservative Welle dem Radikalismus entgegenbrandete, wählte der Wahlkreis Bolligen von Gonzenbach in den Großen Rat. Diese Wahl wurde von den Radikalen aufs heftigste angefochten, weil von Gonzenbach in herausfordernder Weise

seine ausländischen Orden zu tragen pflegte. Die Linke brachte ihm gleich von Anfang an ein unüberwindbares Mißtrauen entgegen. Trotzdem fand er 1852 Zugang in den Nationalrat. In beiden Behörden trat er vor allem in finanziellen und wirtschaftlichen Fragen hervor. So war er Berichterstatter der bernischen Staatswirtschaftskommission und setzte sich für Jura- und Gotthardbahn ein. Die politische Tätigkeit von Gonzenbachs dauerte — abgesehen von einem Unterbruch von 1859—1866 im Nationalrat — bis 1875, wo er wegen seiner Haltung im Kulturkampfe fallengelassen wurde. Die letzten Jahre vor dem Tode 1887 verbrachte er mit geschichtlichen Studien, wobei er eine Zeitlang den historischen Verein des Kantons Bern präsidierte.

Von Gonzenbach hätte es entsprechend seinen hervorragenden Fähigkeiten zu höchsten Stellungen bringen können. Wenn er diese nicht erreichte, so trug daran sein Charakter die Schuld.

Ein ohne Diskretion zur Schau gestellter Standesstolz machte ihn den bürgerlichen Kreisen unsympathisch. Nach Herkunft und Gesinnung Aristokrat, hätte er eher an einen Fürstenhof gepaßt als in das nivellierende Milieu der demokratischen Schweiz. Dieses Standesbewußtsein und die Zugehörigkeit zu der absterbenden konservativen Partei verhinderten ihn, seine Begabung voll ausschöpfen zu können. Er zeigte seine wirkliche Ueberlegenheit so stark, daß man sie nicht ertrug. Deshalb blieb er trotz gesellschaftlicher und politischer Fähigkeiten einsam und unpopulär, besonders weil er in seiner Offenheit und Wahrheitsliebe nie verfehlte, seine Abneigung gegen den Radikalismus zu bekunden. Er war nicht rückschrittlich-reaktionär; aber mit Verachtung blickte er auf die »Volksanbeter«. Ein gepflegter, eleganter, an der Etikette festhaltender Mann, der zu imponieren suchte und jederzeit Distanz hielt, war er in der Demokratie ein Fremder, ein Anachronismus. Obschon er grundsätzlich die neue Zeit verurteilte, führten ihn sein weiter Blick und seine parlamentarische Geschicklichkeit oft dazu, unter den Parteien zu vermitteln. Er wandte sich sogar gegen die eigene Partei, wenn sie mit seinen Ansichten nicht übereinstimmte. Deshalb fand er auch von dort her wenig Unterstützung. Er verstand es eben nicht, sich beliebt zu machen. Es schmerzte ihn, daß seine Leistungen selten anerkannt und gewürdigt wurden. 1875 schied er aus der Politik, weil er im Kulturkampf eine vermittelnde Stellung einnehmen wollte. Man warf ihm Ultramontanismus vor und benützte eine frühere Reise an den päpstlichen Hof als Vorwand zum Sturze. So wurde von Gonzenbach mit all seinem Kampfesmut, seiner Un-

bestechlichkeit, seiner sittlichen Reinheit, seiner mit durchdringender Logik arbeitenden Redekraft zur tragischen Gestalt einer Zeit, in die er nicht mehr paßte[47].

In seiner Rede für das Veto wies er auf die alteidgenössischen Volksabstimmungen der Landgemeindekantone hin, wo seit Jahrhunderten Gesetze und Beschlüsse offen angenommen oder verworfen würden. Er trat mit Ueberzeugung für das Veto ein, mit dem man in seinem Heimatkantone gute Erfahrungen gemacht habe. »Das Veto hat ... noch von keiner wirklich guten Unternehmung abgehalten, denn das Volk liebt, was groß und edel ist. ... Allein Machenschaften, welche man dem Volke verheimlichen muß, die können beim Veto dann allerdings nicht mehr vorkommen. ... Eine Demokratie verlangt vor allem aus Offenheit. ... Ein Gesetz, welches durch das Veto gelaufen ist, darf mit aller Strenge vollzogen werden, weil die Regierung sicher ist, daß ihr der Volkswille zur Seite steht«[48]. Das Volk sei seit 1846 infolge des verbesserten Schulwesens gebildeter und somit für tätigere Beteiligung am Staate reifer geworden.

Steiner erging sich in Bildern: »Die neuen Aristokraten der jetzigen Zeit ... stellen sich das Volk vor, als wäre es in tiefen Winterschlaf versunken und erstarrt wie das Murmeltier auf den Alpen. Nur alle vier Jahre im Mai und alle drei Jahre im Herbst treten diese Herren zu dem Schlafenden mit leisem Tritt, berühren ihn sanft und flüstern ihm zu in den süßesten Tönen: ‚Liebes Volk, du solltest erwachen, du solltest aufstehen zum Wählen. Du wirst nicht viel ändern wollen und kannst dich gleich wieder schlafen legen.' — Ob es wirklich noch schläft? Ob es nicht vielmehr sich unruhig hin und her wälzt wie einer, dem nicht gut gebettet worden?«[49]. Die beiden Rechte der Abberufung und der Verfassungsrevision genügten eben nicht mehr. Wenn Millionenausgaben beschlossen würden, sei das gutmütige Volk wohl zum Bezahlen gut genug, um seine Meinung werde es jedoch dabei nicht befragt.

Aber *die radikale Ratsmehrheit* war nicht zu überzeugen. Sie schloß sich ihrem Führer Stämpfli an und *lehnte* geschlossen mit ihren 112 Stimmen gegen die 65 Konservativen am 5. Februar *das Eintreten in die Frage ab.*

Aus den Voten der hervorragenden Ratsmitglieder sind deutlich *die Gründe* ersichtlich, die zur Verwerfung sowohl des Regierungsantrages als auch des obligatorischen Finanzreferendums der großrätlichen Kommission führten. Auffallend trat bei dieser Gelegenheit vor allem die Schwäche der Regierung seit dem Uebertritt Schenks in den Bundesrat zutage, wurde doch ihr allerdings nicht fortschritt-

licher Vorschlag kaum der Diskussion würdig befunden und in eine dunkle Ecke des Hintergrunds verwiesen. Kein viel besseres Schicksal erlebten aber auch die Vorschläge der Kommissionsmehrheit, in denen sich offensichtlich das Motiv der finanziellen Opposition abzeichnete, und ein Gesetz mit so einseitigen Zwecken war denn doch nicht wünschbar. Ein *Gelegenheitsgesetz* sollte eben wenn irgendwie möglich vermieden werden, weil es seine Spitze unzweifelhaft gegen die jurassischen Eisenbahnpläne richtete und gleichzeitig das gewaltige Werk der Juragewässerkorrektion wegen der damit verbundenen Kosten in Frage stellte. Trotz der schönen Worte, die man dem Volke solange reichlich spendete, als keine Verpflichtungen damit verbunden waren, schob man es ganz sachte beiseite aus Furcht vor dem Eigennutz einzelner Kantonsteile. Gerade die Jurassier verteidigten das Repräsentationssystem mit einer Beredtheit, die einem Patrizier von altem Schrot und Korn ausgezeichnet angestanden hätte. Die hervorragende Intelligenz des Großen Rates wurde von ihnen in den schillerndsten Farben gezeichnet, während das Volk wegen seiner geringen geistigen Fähigkeiten nicht imstande sein sollte, tätig am Staate und seinen verwickelten Geschäften teilzunehmen, wozu es übrigens aus Bequemlichkeit gar keine Lust zeige. Der formellen Einführung des Referendums wurde ein Verfassungsparagraph entgegengestellt, der 1869, als der Wille zum Fortschritt wirklich vorhanden war, ohne Wimperzucken umgangen und zur Weiterbildung der Volksrechte benutzt wurde. Der Hauptgrund, der den Kampf von Anfang an entschied, war zweifelsohne die *egoistische Eifersucht der Radikalen*, die die innere Kraft zur Selbstverleugnung ihrer Macht nicht fanden und die Beschränkung durch das Volk nicht ertragen zu können glaubten. Entschuldigend wiesen sie darauf hin, daß sich im Volke keine Agitation bemerkbar gemacht habe, was die Zufriedenheit mit den herrschenden Zuständen beweise. Die Richtigkeit dieser Behauptung wurde allerdings von den Fortschrittsfreunden entschieden verneint.

Die Radikalen nahmen ihren Sieg mit großem Jubel auf. Besonders freuten sie sich, daß die Konservativen mit dem Finanzreferendum nicht durchgedrungen waren, mit diesem »Hinterhaken, den eine Fraktion des liberalen Lagers aus bitterem Mißmute über Nichtbefriedigung von lokalen Interessen und der größte Teil der Konservativen aus Sucht nach politischer Trübfischerei dem Kanton Bern stellen wollten«[50]. Ihre Besorgnis war jetzt, die Opposition werde auf dem Wege einer Abberufung des Großen Rates oder der Verfassungsrevision ihre Ziele doch noch durchzusetzen versuchen. Die Rückkehr

ihres bewährten und einflußreichen Führers Stämpfli in die bernische Politik erfüllte sie dagegen mit neuer Zuversicht und Stärke.

Nicht umsonst beklagten sich deshalb die Konservativen, die Ablehnung ihrer Vorschläge habe den Beweis erbracht, wie blind die Linke ihrem Führer durch Dick und Dünn folge. »Im Jahre 1862 hatte der Große Rat ... dem Regierungsrate den Auftrag erteilt, ein Gesetz über die Vornahme der Volksabstimmung vorzulegen und dabei ausdrücklich erklärt: die Erlassung eines solchen Gesetzes sei *zeitgemäß*. ... Da kommt Herr Stämpfli und erklärt: die Erlassung eines solchen Gesetzes ist *nicht zeitgemäß!* Und der Große Rat — die nämliche Behörde wie 1862 — erklärt: die Erlassung eines solchen Gesetzes ist nicht zeitgemäß! ... Jetzt kann man wahrlich nicht mehr über Mangel an Leitung klagen. Nur darüber kann man im Zweifel sein, ob sie mittelst der Geißel und des Leitseils, von dem Herr Stämpfli sprach, oder mittelst eines Gängelbandes ausgeübt wird«[51].

Drei Monate nach dieser Niederlage kündigte das Hauptorgan der Konservativen, die »Eidgenössische Zeitung«, die Einstellung ihres Erscheinens an, damit augenfällig den Niedergang ihrer Partei beweisend. Gleichzeitig beklagte sie sich über die mangelnde Unterstützung und geißelte die unverzeihliche Gleichgültigkeit, die im politischen Leben herrsche. Sozusagen als *Schwanengesang* und Testament entwickelte sie ein letztes Mal die gegen diesen Mißstand und andere öffentliche Fehler zu ergreifenden Maßnahmen. Das Allheilmittel erblickte sie, o Wunder, in der altehrwürdigen, oft besprochenen, nie ernst genommenen und doch immer wieder aus Moder und Staub wie ein Phönix sich verjüngenden Landratsverfassung des alt-Regierungsrats Fischer von Reichenbach. Doch lassen wir der Zeitung das letzte Wort in der Zusammenfassung ihrer Gedankengänge:

»Wir haben aus den Aeußerungen der Blätter, welche seit Jahren gegenüber der »Eidgenössischen Zeitung« das herrschende System befürwortet, verteidigt und gelobt haben, nachgewiesen, wie tief das ehemals so hoch stehende Regiment des Kantons Bern mit diesem System gesunken ist. Dieser klägliche Zustand ist gerade so, wie ihn die seit vielen Jahren einzig und ausschließlich tonangebende Partei selbst gemacht hat. Mit Fug und Recht macht die öffentliche Meinung die Regierung und die Partei, aus welcher dieselbe hervorgegangen ist, für diesen traurigen Gang der Dinge verantwortlich.

Wir haben dann die Frage geprüft, ob eine Revision der Verfassung, welche als Heilmittel angeraten wird, Bedürfnis sei, und haben

gefunden, daß allerdings, wenn so fortgewirtschaftet wird wie bisher, die jetzige mangelhafte Verfassung bald unhaltbar sein wird.

Wir haben erörtert, unter welchen *Bedingungen* einzig eine Verfassungsrevison zum Heil des Landes gereichen könne und haben als solche aufgestellt:

Die Revision soll nicht eine bloße *Personaländerung* zum Zweck haben. Eine solche könnte das Wohl des Kantons Bern nicht begründen. Die Revision soll nicht das einseitige Werk einer Partei sein, um eine neue Parteiherrschaft an die Stelle der alten zu setzen. Sie soll das Recht und die Wohlfahrt *aller* sichern und muß deshalb das Werk einer Verständigung sein.

Die Revision soll keinen neuen *Markt* über die sogenannten materiellen Fragen einleiten, weil solche Machenschaften zum Verderben und zum Ruin für das Land ausschlagen müßten. Mit einem neuen Markt, der als Köder ausgeworfen würde, erhielte das Volk einen Stein statt des Brotes, eine Schlange statt des Fisches.

Die Grundbedingung einer Revision, welche neue und bessere Zustände herbeiführen soll, wäre eine *Abänderung* unseres *Repräsentativsystems*, welches eine bloße Fiktion ist und dem Volke die Rechte in Wirklichkeit nicht gibt, die es ihm verheißt. Daher Umgestaltung der jetzigen Institution des Großen Rates, welcher sich unfähig erwiesen hat zur Kontrolle der Verwaltung, unfähig als gesetzgebender Körper, unfähig als Volksvertretung.

Um zu beweisen, daß wir nicht bloß eine negative Kritik üben, daß wir nicht bloß tadeln wollen, ohne etwas Besseres vorzuschlagen, haben wir den Vorschlag der Landratsverfassung befürwortet.

Fragen wir uns jetzt noch, ob die Bedingungen zur Durchführung einer solchen Revision, wie sie nach unserer Ueberzeugung für das Land einzig heilsam ist, vorhanden seien, so antworten wir: noch nicht!

Die bis jetzt laut gewordenen Revisionsbestrebungen haben uns zwar ihre »neuen Ideen« bis jetzt noch vorenthalten und sich über das, was kommen soll, wenig ausgelassen ... Bis jetzt haben wir bloß gehört von einer sogenannten »Ausgleichung« (Sprache des Herrn Stämpfli). Diese besteht in zwei Punkten: *Einheit der Gesetzgebung* im alten und neuen Kantonsteil und *Jurabahn!* — Das soll nun das Universalmittel sein für den faulen Staat Dänemark.

Der Dualismus der Gesetzgebung mag ein Inkonvenient sein für die Verwaltung, aber der Kanton im Ganzen und das Volk leiden darunter *nicht*, am allerwenigsten unter dem Bestand eines besonderen Civilgesetzes im Jura. Der Jura ist zufrieden mit seinem Code

Napoleon und das Volk im alten Kanton begehrt keine Verquickung seines altgewohnten Rechtes mit französischen Doktrinen ... Am allerwenigsten begehrt aber das Volk eine solche Machenschaft mit einer 40—50 Millionen kostenden Jurabahn zu erkaufen ... Der Schuh drückt das Volk des Kantons Bern ganz wo anders. Um zu schweigen von den tiefer liegenden Gründen und bloß das zu erwähnen, was sich momentan am dringendsten fühlbar macht, ist es die *Finanzverlotterung* und das Schuldenwesen, bedingt durch das Prinzip des *Staatsbaues* in Eisenbahnsachen. Als Heilmittel den Bau einer Jurabahn von *Staatswegen* empfehlen, heißt wahrhaft Hohn treiben mit dem Volke, das, will's Gott, nicht so dumm sein wird, sich auch das noch gefallen zu lassen ...

Die gegenwärtige Lage des Kantons Bern ist ähnlich derjenigen am Anfange dieses Jahrhunderts, wo Bern aus dem wüsten Traume der Helvetik erwachte mit ruiniertem Staatsschatze und entblößt von seinen früheren Hilfsquellen. Wie damals, so kann auch jetzt die Staatsverwaltung nur durch eine weise geordnete Oekonomie mit großer Anstrengung wieder auf einen grünen Zweig gebracht werden. Bis aber der Kanton Bern sich zu dem ernsthaften Entschlusse ermannt, zu diesem Grundsatze zurückzukehren, solange er sich durch neue Märkte und sogenannte Ausgleichungen ködern läßt, ist er nicht reif zu einer ersprießlichen Verfassungsrevision. Damit aber dieser Entschluß im Volke zum Durchbruch komme, damit der *Schwindelgeist*, der es bedrückt hat, in seiner ganzen Verderblichkeit erkannt werde, damit der ihm eingeborene, aber niedergedrückte *Bernergeist* wieder zu seinem vollen Bewußtsein erwache und seine natürliche Kraft wieder gewinne, wird das Berner Volk noch eine harte Schule der Erfahrung durchmachen müssen, und nur aus diesem durch die Not geläuterten, gestählten und gekräftigten Geist kann eine Umgestaltung hervorgehen, die eine bessere Zukunft verheißt«[52].

5. TEIL:

Umbau.

Der Uebergang des Kantons Bern zur reinen Demokratie.

I. Kapitel:

Die Junge Schule.

Als in der ersten Hälfte der 60er Jahre in der bernischen Politik der Name Junge Schule auftauchte, erhob sich ein großes Rätselraten um die Bedeutung dieses Ausdruckes. Die konservativen Blätter meinten abschätzig, ob jung oder alt, radikal seien sie doch alle, die Jungen wahrscheinlich noch ärger als die Alten. Da diese jedoch befürchteten, bei den nächsten Wahlen wegen der allgemeinen Mißwirtschaft nicht mehr durchzudringen, so präsentierten sie eben ihren vielversprechenden Nachwuchs.

Anders urteilten diejenigen, die sich bisher an der Spitze des Fortschrittes geglaubt hatten und immer noch im ausgetretenen Geleise der Radikalen von 1846 einhertrabten. Sie merkten, daß sich in ihren eigenen Reihen etwas Neues regte, das sich gegen Kriecherei und Intrigenherrschaft wandte und sich als wahre Partei des Fortschrittes fühlte.

In Wirklichkeit war es eine Strömung, die jederzeit entstehen kann, ein Drang im politischen Geschehen, wie er immer wieder in dem Augenblick auferstehen, wenn ein bestimmtes, zur Herrschaft gelangtes System mit den Jahren verknöchert und damit im Grunde genommen konservativ wird. »Wenn im Leben der Völker ein neues Geschlecht heraufzieht, so tritt es mit neuen Forderungen an den Staat heran. Ablehnung und Kälte ist der Empfang, der ihm bereitet wird von denen, die am Ruder des Staates stehen, und noch gegen jede junge Generation hat sich der Satz gekehrt: ‚Sei im Besitze, und du wohnst im Recht'. Dann wird der Kampf die Losung — der Kampf des neuen Rechts mit dem alten. Was die Emporstrebenden begehren, ist jeder rechtlichen Garantie bar, aber sie fordern es unter Berufung auf eine höhere, der geltenden Rechtsordnung überlegene Macht, heiße sie nun Religion, Philosophie, Gerechtigkeit oder ‚die ewigen Gesetze der Natur'«[1]. So hatte ehemals eine junge

Schule das System der Schnellen und der Neuhauspartei überholt, und jetzt war die Reihe an der Partei, die die seinerzeit sehr radikale Verfassung von 1846 geschaffen hatte, dann aber stehengeblieben war, sich an Personen und Formen geklammert hatte und entgegen der liberalen Auffassung des ewigen Fortschrittes zur Bewahrung ihres Werkes recht eigentlich Feind alles Neuen geworden war. Das »Berner Blatt«, das Organ der Jungen Schule, schrieb: »Stehenbleiben ist das Losungswort geworden. Kommt etwas Neues vor, so frägt jene sogenannte Fortschrittspartei nicht mehr, was ist es? Sondern, wer hat es vorgebracht? Man folgt nicht mehr dem eigenen Urteil, sondern der Autorität. Wo solches für eine radikale Partei eingerissen ist, ist es Zeit, sich aufzulösen. Was davon faul und geistig alt geworden ist, tut man am besten zur konservativen Partei. Dort kann es dem Vaterlande noch am nützlichsten werden. Die übrigen radikalen Elemente mögen sich zusammentun, um so schnell wie möglich jenen Scheidungsprozeß abzuklären, der überall im politischen Leben der Völker von Zeit zu Zeit eintritt ... Der frühere jugendliche Ideengang verknöchert, er wird stabil, er ist da angelangt, wo man neue auftauchende Ideen nicht mehr begreift, wo man vor dem Zeitgeist erschrickt: er ist konservativ geworden«[2]. Die Junge Schule verdammte mit ihrem fortschrittlichen Losungswort dieses Verharren auf dem Boden des einmal Erreichten, weil eine solche Haltung naturgemäß zu einem politischen Schlafe führen mußte. Ihr schien eine Verfassungsrevision schon aus dem Grunde notwendig, um unter einem frischen Luftzug das Volk dazuzubringen, daß es wieder Anteil nahm an den Anliegen der Oeffentlichkeit. Es war die Generation, die mit den Ideen ihrer Jugend und den Bedürfnissen der Zeit die Keime der Entwicklung in das Staatsleben hineinbrachte, in diesem Augenblick aber auch in Opposition trat mit den stabil gewordenen bisherigen Machthabern. Man hat schon oft bemerkt, daß Staatsmänner in ihrem Alter nicht mehr Schritt zu halten vermögen mit den aufsprossenden Gedankengängen der späteren Generation, weil sie immer noch in den Problemen ihrer Jugend leben. Sie müssen daher zuerst überwunden werden, wenn die Entwicklung nicht abbrechen soll.

Wohl wurde auf Festbanketten, in der Presse, an Sitzungen der Legislative immer noch geredet vom Fortschritte — aber damit hatte es sein Bewenden; begnügte man sich doch mit den Worten. Als aber die Entwicklung die Weiterbildung der von der Zeit überholten Verfassung forderte, wurde der Volkswille »destilliert durch den Brennhafen des Großen Rates«[3] und kam nur stark verdünnt

zum Vorschein. Und doch wäre der Uebergang von der repräsentativen zur reinen Form der Demokratie mit Volksgesetzgebung und Initiative nur eine Rückbildung zu alten Formen gewesen, wie sie von alters her in den Waldstätten bestand. Damit wäre die unbeschränkte Amtsgewalt der Großen Räte durch das souveräne Volk widerrufen worden. Der Fortschritt war gegangen bis 1846 und dann stillgestanden. Der Große Rat und die Regierung waren in ihrer Mehrheit einer Verfassungsentwicklung abhold. Die ersten Forderungen nach vermehrten Volksrechten waren von den um ihr Prestige besorgten Volksvertretern verworfen worden. Die angestrebte Weiterbildung der Volksrechte fand nur ihre Ablehnung. Unter dem Schlagworte »Das Volk ist noch nicht reif«, wurde den berechtigten Forderungen die Notwendigkeit abgesprochen.

Umso mehr ertönte der *Ruf nach einer neuen aktiven Partei*, und angesichts der starren Haltung des Systems bildete sich eine junge Schule, die als neuradikale Opposition den 46er Männern den Vorwurf ins Gesicht schleuderte: »Ihr seid nicht mehr freisinnig, ihr seid konservativ geworden und nicht mehr wert, radikal geheißen zu werden!« Der Vorwurf platzte in eine Behörde hinein, von der bei ihrer Zusammensetzung weder Schwung noch schöpferische Ideen zu erwarten waren. Der ehemals so imponierende Große Rat, der ja noch immer die unbeschränkte oberste Gewalt hatte, war den unablässig auf ihn eindringenden Anforderungen der Zeit nicht mehr gewachsen. Dies bewies auch die wachsende Zahl der Austritte aus dem Großen Rat angesichts der wartenden schweren Aufgaben. »Grusam freine Manne, aber de lang nüt meh«, charakterisierte der boshafte Spott des »Berner Blattes«, des eben gegründeten Organs der jungen Fortschrittspartei, die allmächtige bernische Legislative. Bei den Sitzungen war die *Parteigruppierung* nicht mehr so ausgesprochen wie zur Zeit der heftigen Parteikämpfe der 50er Jahre. Die Konservativen standen noch als geschlossene Gruppe da, auf die nächsten Wahlen hoffend. Die radikale Majorität aber war in einem langsamen Zerbröckeln begriffen, schwankte unsicher hin und her und stürzte sich erst geschlossen in eine entstandene Bresche, wenn es galt, ihre Stellung gegen jungradikale oder konservative Ausfälle zu bewahren. Die Zersplitterung der Radikalen war eine Folge der Fusion von 1854, die eine Auflockerung der straffen Parteiorganisation zur Folge hatte. Die an die Stelle der Prinzipienkämpfe tretenden materiellen Fragen trugen das ihre dazu bei, die bisherigen politischen Gruppierungen zu lockern und neuen, auf anderen Interessen beruhenden zu rufen. So fühlte sich denn man-

cher der alten radikalen Partei von diesem Mangel an klaren Richtlinien angewidert und hoffte auf Belebung und Heraustreten aus der Gleichförmigkeit. Wohin sollte er sich jedoch wenden? Zu den Konservativen? Da erhob die neue Partei ihre Fortschrittsfahne, und freudig schloß sich ihr mancher Radikale, ja sogar einzelne Konservative an.

Noch fehlte es der »Jungen Schule« an einem zündenden Parteiprogramm, an der Konzentration ihrer Gedanken zu einer mitreißenden Parole. Deshalb mangelte ihr einstweilen die richtige Durchschlagskraft. Aber mutig nahm sie den Kampf gegen die Gleichgültigkeit im Hinblick auf die nächsten Großratswahlen auf: »Der Kampf hat begonnen. Die ersten Schüsse sind gefallen, die ersten Schläge haben durch die Luft gesaust. Schon hört man hie und da die Getroffenen rufen: ‚Nein wie persönlich, nein wie rücksichtlos!' Wir wünschten diesmal aufrichtig eine noblere Kampfweise, fürchten aber, unser Wunsch werde kaum erfüllt werden. Diejenigen, die heute am bitterlichsten darüber klagen werden, sind freilich, die seinerzeit selbst am ärgsten taten und heute am wenigsten Recht zum Klagen haben ... Wenn daher hie und da einer, den man ab dem Sessel nehmen will, findet, der Kampf gehe zu grob, so kann man sich doch entschuldigen mit der bösen Zeit, in der die Jugend damals aufgewachsen ist, und dem bösen Beispiel, das ihr geboten wurde ... Noch einmal, möge der Kampf sich nur auf prinzipiellem Boden bewegen und mit den einzelnen Persönlichkeiten säuberlicher umgehen, als es bei früheren Bewegungen Mode war. Geschieht es aber nicht, dann nur nicht gemuckt. Die Ernte entspricht der Saat«[4].

Aus den Artikeln des »Berner Blattes« lassen sich einige Richtlinien der aufstrebenden Bewegung herausfinden[5]. Vermittelst der Verfassungsrevision, die anspornend auf die geistige Haltung der in Lethargie versunkenen Bürger wirken sollte, wollten die Jungen einmal den Artikel aufheben, daß nur diejenigen Schweizerbürger im Kanton Bern stimmberechtigt seien, deren Kantone Gegenrecht hielten. Zum andern verlangten sie die Einführung eines Vetos der Art, daß alle diejenigen, die ein Gesetz verwerfen möchten, in der Gemeinde innerhalb einer bestimmten Frist ihre Stimme dafür abgeben dürften. Wenn zwei Fünftel der Stimmberechtigten sich auf den bezeichneten Gemeindelokalen einschrieben, war das betreffende Gesetz automatisch verworfen. Zur Reinigung des Großen Rates schlugen sie eine Verminderung der Mitgliederzahl vor, indem zukünftig nicht mehr auf 2000 sondern auf 3000 Seelen ein Großrat

gewählt werden sollte. Zur weiteren Hebung des Intelligenzgrades dieser Behörde sollten die Kantonsbeamten für sie wählbar sein. Ueber andere Reformen hinsichtlich der Legislative waren sie sich noch nicht im Klaren. Auch Aenderungen im Regierungssystem, das sich wegen seiner überlasteten Direktionen und dem damit verbundenen schleppenden Geschäftsgang nicht bewährt habe, müßten vorgenommen werden, doch wußten sie keine klare Neuordnung des Systems zu entwerfen. Schließlich forderten sie eine Revision des Grundsteuersystems, die Schaffung einer landwirtschaftlichen Kreditanstalt und die Anpassung der Hypothekarordnung an die Zeitverhältnisse. Die Subvention der Jurabahn sollte nach Möglichkeit gewährt werden.

Es ist klar, daß diese Forderungen wegen ihrer Unbestimmtheit nicht volkstümlich und wirksam sein konnten. Sie erregten denn auch im Lande umher kein großes Aufsehen, und solange das Volk nicht selbst erwachte, stand die Presse der Jungen auf verlorenem Boden. Die Hauptsache war jedoch, *daß* überhaupt wieder gefordert wurde.

Einen Antrieb verlieh der Bewegung auch die im Frühling 1865 erschienene Broschüre des Berner Advokaten und alt-Obergerichtsschreibers J. J. Romang, der später oft auch der »bernische Locher« genannt wurde, weil er als Pamphletist versuchte, die überragende Stellung Jakob Stämpflis und damit auch die Stärke der Radikalen zu erschüttern. »*Oeffnet die Augen im Bernerland!*« rief er seinen gleichgültigen Mitbürgern zu. Er nahm als Motto das Wort des Reformators Berchtold Haller: »Jetzt reden wir frei und tapfer von allen Dingen und ist kein groß Scheuen mehr«, und er griff den »König« Berns mit heftigen, unbeherrschten Worten an. Die kernige und rückhaltlose Sprache machte das Berner Volk irre an seiner Verehrung für Stämpfli; denn das Werk fand sofort eine große Verbreitung. Der *Angriff* galt der *Eidgenössischen Bank* und deren *Direktor*, Stämpfli, welchen Romang des *Wuchers* beschuldigte; Stämpfli habe durch Hinaufschrauben des Zinsfußes und Wechselreiterei materielle Fragen geschaffen, die dringend der Lösung bedürften. »Wir behaupten steif und fest: Stämpfli setzt an die Stelle der Zehnten und Bodenzinse, welche die Sechsundvierziger aufhoben, ... eine neue schwere Last auf den Nacken des Mittelstandes und des verschuldeten Grundbesitzes ...«[6]. Der ärmere und mittlere Bauernstand werde fast erdrückt, und um dieses den *Mittelstand gefährdende* Unglück zu verhüten, müßten alle Hebel in Bewegung gesetzt werden. Die Jungradikalen Berns sollten sich deshalb die

Losung »Rettung des Mittelstandes, Abschaffung des heillosen Wuchers« auf ihr Banner schreiben. Die *Mittel* dazu bestünden in einer Speisung der Hypothekarkasse mit mindestens 20 Millionen, in der Aufhebung der bestehenden Wechselgesetze und in der Reorganisation des Steuerwesens. Um aber dieses Ziel zu erreichen, sei ein Zusammenschluß aller Gleichgesinnten zum Sturze der Halbgötter unbedingt notwendig. Eine unabhängige Partei solle das in tiefem Schlafe liegende politische Leben wecken und die Fäulnis im Staate ausschneiden. Das Mittel dazu sei folgendes: »Man gründe Volksvereine Land auf Land ab, man halte Volksversammlungen und spreche den Behörden laut und deutlich die Unzufriedenheit und das Mißbehagen aus, die das ganze Land erfüllen ... Der Mittelstand rühre sich zu seiner eigenen Rettung, und jeder Volks- und Vaterlandsfreund, welchen Standes er sei, rühre sich gegen eine neue Aristokratie, die im Staate und im Volke nichts anderes erblickt als eine Milchkuh zur Erreichung eigennütziger Zwecke ... Der Bruch zwischen den Alten und den Jungen ist erfolgt«[7].

Die *Anklagen* der Broschüre waren wie die jedes Pamphletes stark *übertrieben*, die wirtschaftlichen Besserungsvorschläge zum mindesten anfechtbar, weil sie zu stark auf die Staatshilfe abstellten. Auch in den persönlichen Angriffen ging Romang entschieden zu weit, wenn er Stämpfli »Streben nach Gewinn unter dem Mantel des Patriotismus« vorwarf, oder allerlei Skandalgeschichtchen aus der längst verjährten Zeit der Lombardenaffäre von 1848 auffrischte, da die großen Verdienste Stämpflis um Kanton und Bund und seine makellose Liebe zur Heimat solche gemeine Motive entkräften. Nicht ungeschickt aber war es, Stämpfli in der einstigen Stellung des gefeierten Volksmanns und der jetzigen des sich bereichernden Bankdirektors zu vergleichen. Deutlich fühlbar mischte sich hier ein Körnchen des Bedauerns über sein allzu frühes Ausscheiden aus dem Bundesrate bei, was ihm von der Großzahl des Volkes nie ganz verziehen wurde. Ein *Verdienst* Romangs war es, daß er sachlich die *Geldfrage* des Mittelstandes besprach, obschon er einseitig der Eidgenössischen Bank die Alleinschuld an der Krise zuschrieb. Wirksam war aber auch sein *Aufruf zur Sammlung* aller frischen und vorwärtsstrebenden Kräfte gegen die 46er Parteidiktatur, seien sie nun dieser oder jener Partei, jung oder alt an Jahren. Die Hauptsache sei die Jugendlichkeit des Geistes.

In der Kritik an den wirtschaftlichen Zuständen blieb Romang nicht allein. Auch der »Bund« versuchte, gegen die drückende Geldnot und die Kreditlosigkeit der unteren Volksklassen ein Heilmittel

zu finden, und erblickte dieses in der Gründung von *Volksbanken*. Nicht der gleichen Meinung hingegen war das Regierungsorgan, die »Berner Zeitung«, die die Behauptung von der Verarmung des Volkes statistisch zu widerlegen suchte. Der Wohlstand habe seit 1860 immer zugenommen, das Kapital der Banken sich ständig vermehrt. Es sei somit eine grundlose Voraussage, daß es in einigen Jahren nur noch reiche Grundherren und arme Knechte im Kanton Bern geben werde, indem die unteren Stände aus dem Besitz in soziale Abhängigkeit gestoßen würden[8].

Jetzt aber trat die *Spaltung* in der radikalen Partei, die von Romang in »Alte« und »Junge« geteilt worden war, deutlich zutage. Die einen verteidigten Stämpfli, während die andern nach einer aktiveren Partei für die politische Erneuerung riefen. Begreiflicherweise erzeugte die Uneinigkeit im konservativen Lager helle Freude, und die Hoffnung auf eine Ausnützung der günstigen Lage erwuchs. Da ermahnte ein in der »Thurgauer Zeitung« erschienener Artikel die entzweiten Brüder zur Sammlung. »Nicht durch Scheidung in ‚Junge' und ‚Alte' und nicht durch persönliche Befehdung wird diese Entwicklung (zu einem neuen Erwachen) gefördert und frisches Leben in unsere Stagnation gebracht, sondern durch Verständigung, Einigung, durch ruhige Diskussion unserer Aufgaben und ein wohldurchdachtes Programm, für das die Mittel zur Ausführung zu Gebote stehen«[9]. Die nach den erregten Kämpfen der letzten Jahrzehnte notwendigerweise eingetretene Ruhe müsse jetzt aufhören, damit dem politischen Leben wieder das Interesse der früheren Jahre entgegengebracht werde, das gegenwärtig einzig den Fragen der Bereicherung gewidmet sei. Die radikale Partei solle sich zu dem Zwecke reorganisieren und sich bemühen, »sich um die alten Prinzipien der Demokratie und des Fortschrittes zu scharen ... und sich neue Ziele zu stecken ... Es warten ihrer gewichtige und ernste Fragen, die gelöst sein wollen und allen Kraftaufwand und Patriotismus der Partei erfordern«[10]. Um der eigenen Selbsterhaltung willen müsse die Partei wünschen, die Verfassung im Sinne einer aktiveren Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung zu revidieren. »Der liberalen Partei des Kantons Bern ist die schöne Aufgabe vorbehalten, ... für die demokratische Entwicklung des Kantons ihre Kraft einzusetzen. Die Erfrischung des republikanischen Geistes wird kommen, sobald man diesem Geiste auch Raum gibt zu wirken, und dies geschieht durch die Weiterbildung unserer Verfassung und die stete Anteilnahme unseres Volkes an allen öffentlichen Angelegenheiten, d. h. durch die Einführung des Vetos, sowie

durch die Sorge für verbesserte Volksbildung und rationellere Organisation unserer Bildungsanstalten«[11].

Aber immer noch fehlte die Beteiligung des Volkes an einem Reformwerke; noch war das Volk dem eigenen Lande gegenüber gleichgültiger als dem Siege der Nordstaaten im amerikanischen Bürgerkriege, denen eine ganze Flut von Sympathieadressen als der großen Schwesterdemokratie zuflogen. So fanden auch die zur Abstimmung vorgelegten Artikel der *Bundesrevision vom Januar 1866* wenig Anklang, weil in den Vorschlägen keine mitreißenden Ideen waren, die das Volk mit deutlichem Fortschritt aufgewühlt hätten. Als nach dieser mißglückten Revision ein Aktionskomitee daran ging, 50 000 Unterschriften für die Einführung des Bundesreferendums zu sammeln, verhielten sich alle liberalen Kreise Berns ablehnend. »Es ist nicht unbescheiden vom Kanton Bern, wenn er, der fünfte Teil der Eidgenossenschaft, welcher in sich alle die Verschiedenheiten der Sprache, Religion, der Sitte und Bildung, der Beschäftigung und des Besitzes in kleinerem Maßstabe hat, welche sich in der Schweiz in größerem Maßstabe finden, dafür hält, es wäre zweckmäßig, erst abzuwarten und zuzusehen, ob und wie ein Referendum im Kanton Bern geht, bevor man es zu einer eidgenössischen Institution macht. Die Eidgenossenschaft verliert gar nichts dabei, wenn sie die fragliche Institution sich zunächst in den Kantonen einbürgern, ihre Licht- und Schattenseite an den Tag stellen, ihre beste Form herausarbeiten, ihre Wirkungen offenbaren läßt ... Entschieden und bestimmt für eine größere Beteiligung des Volkes an den öffentlichen Angelegenheiten, sobald diese Frage für den Kanton Bern zur Sprache kommt, gehen wir dagegen mit allen denjenigen einig, welche zur Stunde nichts wollen und sich deshalb weder bei den 50 000 beteiligen, noch die eventuell an das Volk zu stellende Frage mit ‚Ja' beantworten werden«[12]. Wie 1830 sollten also zuerst die *Kantone* mit den Neuerungen *vorangehen*, bevor der Bund den Versuch wagte. »Haben wir eine neue Demokratie nötig, gut, so führe man sie zuerst ein in den Kantonen und gehe man nicht den umgekehrten Weg«[13]. Daß von den neun vorgelegten Artikeln nur der Judenartikel angenommen wurde, ebnete den Weg für verschiedene kantonale Umwälzungen.

Kurz vor den bernischen Großratswahlen vom Mai 1866 tauchte der Mann auf, der berufen war, im Kanton Bern die Führung zu übernehmen im Kampfe um die Erweiterung der Volksrechte, ein Mann, der über den Parteien stand und somit nicht der Gefahr der Einseitigkeit ausgesetzt war, Rudolf Brunner. Er war die *Führer-*

persönlichkeit, die der »Jungen Schule« gefehlt hatte, und er stellte das *Programm* auf, um das sie so verlegen gewesen war. Denn eines hatten die Jungen immer abgelehnt, was ja doch eigentlich auf der Hand gelegen hätte, eine Zusammenarbeit mit der konservativen Opposition. Sie verwarfen ein Vorgehen, das wohl einen augenblicklichen Erfolg mit der Wahl einiger Jungradikaler in den Großen Rat gebracht hätte, gleichzeitig aber ein Verrat am Prinzip gewesen wäre, da bei der Rechten doch Leute waren, die mit ihrer Verteidigung der Volksrechte eine ganz andere Richtung und andere Ziele verfolgten. »Lieber allenfalls noch vier Jahre mit unbefleckten Grundsätzen in der Minorität stehen, als um jeden Preis eine künstliche Majorität ohne innere Wahrheit zustande zu bringen. Die Wahrheit muß doch einmal siegen«, rief das »Berner Blatt« leidenschaftlich[14]. Daß die Wahrheit siegte, ist das Verdienst Brunners.

2. Kapitel:

Rudolf Brunner: »Vor den Wahlen«.

Rudolf Brunner entstammte einem alten burgerlichen und regimentsfähigen Geschlechte Berns. Am 25. November 1827 geboren, besuchte er die Schulen seiner Vaterstadt, wo er in der Realschule der »grünen Buben«, so genannt, weil sie grüne Kadettenröckchen trugen, seine humanistischen Lehrjahre mit der Reifeprüfung abschloß. In Bern, Heidelberg und an andern deutschen Universitäten widmete er sich dem Rechtsstudium und bestand 1851 ein glänzendes *Fürsprecherexamen*. Anschließend unternahm er eine Studienreise nach Paris, wo er fleissig Kollegien, Gerichtsverhandlungen, Museen und Theater besuchte, gleichzeitig auch die blutigen Tage des napoleonischen Dezember-Staatsstreiches erlebte, von denen er in seinem Tagebuch erzählt. Zwischenhinein absolvierte er den Militäraspirantenkurs und brachte es trotz geringer militärischer Neigung bis zum Grade eines Hauptmannes. Im Februar 1854 kehrte er nach Hause zurück und trat in das bekannte Advokaturbüro Stettler ein. Vier Jahre später verheiratete er sich mit einer Tochter dieses Juristen.

Brunner wurde ein ausgezeichneter und vielgesuchter *Anwalt* mit großem Rufe, kannte man ihn doch bald auch außerhalb des Kantons und sogar im Auslande als scharfsinnigen Kenner besonders des Zivil- und des Staatsrechtes. Die Liebe zu seinem Berufe bewahrte

er denn zeitlebens. Er hatte viele und große Prozesse für Privatleute und staatliche Instanzen zu führen. In seltenem Maße besaß er alle zu seinem Berufe notwendigen Eigenschaften, Neigung, Bildung, Wissen, Scharfsinn und Redegewandtheit. Da er nicht um des Geldes willen arbeiten mußte, war ihm der Verdienst Nebensache. Wichtig war ihm der Dienst an der guten Sache, und so führte er die Rechtskämpfe zwar schneidig, aber doch stets bereit, sich zu vergleichen. So brachte ihm die Rechtspraxis die größten Erfolge, und er galt bald als erste *Autorität*. Seiner raschen, klaren Auffassung kam die Leichtigkeit des Zusammenfassens und Entwerfens, eiserne Arbeitskraft und seltene Gewandtheit in Schrift und Rede zu Hilfe. Seine Plaidoyers waren nicht nur scharf, sondern auch fesselnd. Vor den bernischen Gerichten wie später an Volksversammlungen und in den Räten sprach er stets berndeutsch, und er wußte aus seiner Mundart die echten Ausdrücke und Wendungen zu schöpfen wie nicht mancher. Das Plaidieren lag überhaupt seiner Art. Er plaidierte nicht nur die Streitfälle, sondern auch seine Anträge und Ideen. Traf er auf der Straße einen Freund, so faßte er ihn am Rockknopf und ließ ihn nicht eher weiterziehen, als bis er ihm die aus unversiegbarer Quelle strömenden Gedanken vorplaidiert hatte. Seine Artikel in diesen politischen Kämpfen bewiesen die Treffsicherheit seiner Feder. Aber auch seine Reiseberichte wußte er fesselnd zu gestalten. Gerade diese *Reisen* sind ein eigenes Kapitel in Brunners Leben. Jedes Jahr unternahm er mit seiner Frau und den zwei Töchtern eine Reise in fremde Länder. Jedoch nicht das Ausland allein reizte ihn. Er durchquerte die Täler der Schweiz und, damals noch eine Seltenheit, stieg mit Pickel und Seil ausgerüstet in die Berge hinauf, von überall reiche Erinnerungen mitbringend.

An Brunners Wiege wurden natürlich keine radikalen Lieder gesungen. Als Bernburger trat er denn auch in die *konservative Partei* ein. Doch übte er lange Zeit nur seine Anwaltspraxis aus und mischte sich nicht in die politischen Händel. Aus dem Juristen aber entwickelte sich naturgemäß der Politiker.

Ueberraschend erschien Brunner im Frühling 1866 als fast vierzigjähriger Mann auf dem Schauplatz des öffentlichen Lebens mit einer Broschüre »*Vor den Wahlen*«, in der er ein durchaus *liberaldemokratisches Glaubensbekenntnis* an den Tag legte Während des Aufenthaltes in Heidelberg hatte sich in ihm eine vorbereitende innere Wandlung vollzogen. Sein damaliger Freund und Studienkollege und späterer politischer Gegner, Alexander von Tavel, er-

zählt im Nachruf für den Verstorbenen, daß die deutsche Revolution von 1848, die er miterlebte, einen großen Eindruck auf ihn gemacht und seine zukünftige Denkart und die politischen Ansichten stark beeinflußt habe. So wurde aus dem bisher entschiedenen Konservativen, der für den Sonderbund Stellung genommen hatte, immer mehr ein Demokrat, der schließlich sogar den Grütlianern seine Unterstützung anerbot.

Um die Mitte der sechziger Jahre trat Rudolf Brunner mit einigen Altersgenossen, darunter Professor König, mit dem Plane der Gründung einer unabhängigen Partei hervor, welche eine über konservative oder radikale Parteibestrebungen erhabene Stellung einnehmen sollte. Diese beiden Parteien waren nicht nach seinem Geschmacke, weil sie an Zerfahrenheit und Mangel an zielbewußter Politik litten. Die Partei der Independenten löste sich jedoch bald nach den Wahlen von 1866 auf und die meisten Mitglieder traten in die radikale Partei über. Für die Nationalratswahlen von 1869 wurde Brunner denn auch von dieser Partei portiert, deren linken Flügel er führte.

So betrat Brunner die politische Arena erst als reifer Mann, und er bedauerte nie, sich nicht früher mit der Politik befaßt zu haben. Sein Grundsatz war, sich so lange wie möglich vom Parteigezänk fernzuhalten, bis die Verhältnisse einen patriotischen Staatsmann zum Eingreifen riefen. Von diesem Augenblicke an wurde er der *Führer der bernischen und schweizerischen Jungradikalen oder Demokraten*, wie er es lieber hörte. Dem Prinzip der Volkssouveränität entflossen nach seiner Ansicht beständig neue Konsequenzen und, diese zu erfassen und weiter zu entwickeln, machte er sich in den Räten und im Volke zur Lebensaufgabe, so daß er später oft der *Vater des Referendums* genannt wurde. Der Schwerpunkt seines ganzen Wirkens als Großrat und Nationalrat — er präsidierte auch wiederholt beide Behörden — lag in den erfolgreichen Bemühungen um die *Erweiterung der Volksrechte* in Kanton und Bund. Er setzte seine ganze Kraft für die Demokratie ein, in der er die Zukunft von Partei und Land sah. Sie war ihm der Born, aus der er immer neuen Mut schöpfte. Diese reine Ueberzeugung gab ihm das große Vertrauen zum Volke, obschon er mit dem Referendum manche Enttäuschung erlebte und die guten Eigenschaften, die sittliche Kraft und Leistungsfähigkeit des Volkes oft überschätzte. Er ließ sich nie entmutigen und hielt fest an dem optimistischen Glauben an das Volk, auf dessen gesunden Wirklichkeitssinn er zählte, und von dem er hoffte, es werde in Zukunft mit seinen Entscheiden immer

besser das Richtige treffen. Er lebte ganz dem Grundsatze: »*Alles für und durch das Volk*«. Bisweilen brachte seine allzu schroff nach den demokratischen Zielen strebende Führung seiner Partei kein Glück. Als er 1885 in der Verfassungsrevision des Kantons Bern seine Lieblingsidee, die Auflösung der Burgergemeinden und Abtretung ihres Eigentums, in den Vordergrund stellte und sich rücksichtslos gegen die von Alexander von Tavel geleitete Opposition durchzusetzen versuchte, erlag der Verfassungsentwurf nach erbittertem Kampfe in der Volksabstimmung. So kam die Verfassung erst 1893 zur Annahme, weil dieser heikle Streitpunkt unberührt blieb und die Opposition deshalb keinen Widerstand leistete.

Brunner sprach auch an *Volksversammlungen*, um seine Ansichten kraftvoll zu vertreten. Seine *Reden* schmückte er nicht mit viel Rhetorik; aber bei aller Einfachheit waren seine Begründungen überzeugend. Er wagte sich mutig mitten in die Brandung hinein, trotzdem die Wellen der Erregung oft hoch wogten, und er sich das Wort zuerst erkämpfen mußte. So war es einst in Graßwil, wo sich die Bauern mit Knütteln versehen hatten, um den Referenten aus der Stadt zu empfangen. War es auch nicht so bös gemeint und nicht so gefährlich, wie es aussah, so herrschte doch gereizte Stimmung unter der Menge, die eine drohende Haltung annahm. Brunner trat unerschrocken unter sie und bahnte sich einen Weg mit den Worten: »Machet jetzt keine Geschichten!« Manches Mal war er in den Dörfern draußen, um irgendeine Vorlage zu befürworten, denn was er erfaßt hatte, verfolgte er mit äußerster Energie. Es machte ihm Genugtuung, die Leute zu gewinnen, die Opposition zum Verstummen zu bringen. Doch unterließ er nach einem solchen Siege nie, wenn er seinen Freunden davon erzählte, beizufügen: »Gestimmt haben sie ja doch, wie es ihnen paßte.«

Den *Einsatz* Brunners für ein von ihm verfochtenes Gesetz beweist eine Anekdote aus den Erinnerungen von Theodor Curti im Chronicon Helveticum von 1894. »Amüsant war ein Vorgang während der Beratung des Betreibungsgesetzes (im Nationalrat). Wir standen schon vor dem Schlusse der Session, Ende Juni oder gar anfangs Juli, und hatten an einem Freitag die letzte heiße Nachmittagssitzung. Da fuhr ich um 12 Uhr in einer Droschke nach der Lorraine, wo ich zum Mittagessen eingeladen war, und hinter mir lief ein Herr rufend, mit erhobenem Sonnenschirm. Ich merkte endlich, daß der Zuruf mir selbst gelte und ließ den Kutscher anhalten. Es war Brunner. ‚Ich treibe noch etwa sechs oder sieben zusammen', sagte er. ‚Wir müssen den Artikel diesen Nachmittag durchbringen.

Die nationalrätliche Kommission hält fest, und weil es dann zu spät wird, kann der Ständerat keinen gegenteiligen Beschluß mehr fassen und muß die Differenz in unserem Sinne erledigen.' Dabei lachte er laut und nun ermahnte er mich, gleich bei Beginn der Sitzung anwesend zu sein, um mit ihm zu stimmen ... Als ich versprochen hatte, mich einzustellen, eilte Brunner davon, um die Jagd fortzusetzen. Ich selbst aber nahm nun des Nachmittags den Weg früher unter die Füße, als ich es sonst getan hätte, und doch, von der Gesellschaft aufgehalten, nicht allzu früh. Mit raschen Schritten trat ich im Rat an meinen Platz und wollte mich setzen. Da aber rief mir eine Stimme, diejenige meines Nachbars Brunner, der die Kampfscharen sorgenvoll musterte: ‚Blibed stah!' Man hatte eben gezählt. Aber Herr Moser, der mich erblickte, bewegte nun den Bleistift des Stimmenzählers noch einmal zurück und siehe da, es waren 18 gegen 17, ich war der achtzehnte gewesen. ‚Das ist aber gut', triumphierte Brunner, ‚der Präsident hätte gegen uns entschieden.' Damit war die Sache im Reinen und kam der Artikel nach Brunners Vorschlag in das Gesetz hinein.«

Trotzdem Brunner äußerlich die Laufbahn eines Tribunen einschlug und als Vater des Referendums die Grundpfeiler des Repräsentativsystems erschütterte, damit die Machtvollkommenheit desselben dem Volke zufalle, war er doch viel *mehr Parlamentarier als Volksmann*. Das scheint paradox zu klingen. Auf dem glatten Parkett im Parlament und im Gerichtssaal war er ein eleganter, allzeit schlagfertiger Fechter. Er war wie geschaffen zum Geisteskampf — stets aber blieb er sachlich und verletzte nie die Persönlichkeit des Gegners. Dagegen dachte er leichter *für* das Volk als *mit* dem Volk, und er hatte oft Mühe, sich in die Anschauungen und alltäglichen Bedürfnisse der Menge hineinzudenken, wie etwa ein Jakob Stämpfli das gekonnt hatte. Seine Ueberzeugung war hauptsächlich aus der Theorie konstruiert.

Sein *Wesen* und sein Lebenswandel waren streng und schlicht, verbunden mit einem treuherzigen und religiös-ernsten Sinn. Er hatte sich Ursprünglichkeiten gewahrt, die nicht von Sattheit gebrochen wurden. Man sah ihn in Volkskonzerten wie an Klassikervorstellungen. Darauf kam es ihm nicht an, ob es der erste Modeschneider war oder irgendein anderer, der ihm seine Kleider nähte. Stets war er von großer Mäßigkeit und Feind jeder Ausschreitung. Wein habe er vor dem zwanzigsten Lebensjahre nicht gekannt, erzählte er. So hatte er als Aktivmitglied der Studentenverbindung Zofingia — aus der er übrigens als radikaler Parteiführer bei der konservativen Hal-

tung des Vereins manche Anfeindung erfuhr — den übertriebenen Biergenuß und damit verbundenen Comment sowie auch die Mensuren bekämpft. Seine imponierende Kraftgestalt gab sich immer einfach bürgerlich, eine *volkstümliche* Erscheinung in der Bundesstadt. Zusammen mit dem staatsmännischen Talente errangen seine Liebenswürdigkeit und die Leichtigkeit im Umgange mit andern, auch mit politischen Gegnern, viele Erfolge. Er war offen und gerade, loyal und gewinnend in seinem ganzen Wesen. Niemand wagte, an seinem aufrichtigen und wohlmeinenden Streben zu zweifeln, weil er Schliche und Ränke mied und den Schild auch im tobenden Kampfe rein erhielt. Ein Mann von so *makellosem Charakter* und unerschütterlicher Ueberzeugungstreue konnte auch tolerant sein, wenn nötig.

Es war ihm nicht um seine Person, um Gewinn, Vorteil, Ehre zu tun, sondern stets um die gute Sache. Er führte die Rechtshändel kleiner Leute genau so gründlich wie die ausländischer Staaten. Ihn interessierten die rechtlichen Fragen des Falles. Typisch für ihn ist, daß, als ihm im Anschluß an das von ihm entworfene Betreibungsgesetz und dessen Annahme durch den Nationalrat im Juli 1885 der *Doktortitel h. c.* angeboten wurde, er sich lange fragte, ob er denselben annehmen sollte, da er ihn nicht erstrebt hatte. Die Kunde von dieser Ehrung brachte den Bescheidenen sogar in große Verlegenheit. Als er einem Freund am Eingange des Bundeshauses begegnete, entfaltete er das Telegramm, sprach von der »Donners Geschichte« und wußte nicht, was er machen sollte. Seine vielen Aemter waren ihm nicht ein eitler Schmuck, er nahm sie an, um pflichtgetreu zu arbeiten.

Kennzeichnend war auch seine enge *Fühlung mit der Arbeiterschaft*. Oft diskutierte er in dumpfer, mit Tabakqualm erfüllter Stube mit den Arbeitern. Zeitlebens blieb er *Grütlianer*, sogar als der Verein sich von den Freisinnigen loslöste und ins Lager der Sozialdemokraten übertrat. Sein Glaube an den guten Kern des arbeitenden Volkes war unbeirrbar.

Brunner war eine stark *religiöse Natur*. Aus dieser Ueberzeugung schöpfte der Idealist seine Kraft und Begeisterung, seine Ausdauer und Zähigkeit. In der Kirche lauschte er mit Andacht der Verkündigung des Evangeliums. Er war auch im Gotteshaus ein Demokrat, wo er wie der geringste Mann aus dem Volke das Brot und den Wein des Abendmahles genoß. Seine letzte große Reise, die nur der Tod verhinderte, sollte dem heiligen Grabe und den Stätten seines leuchtenden Vorbildes gelten. So verband sich mit seiner fröhlichen

Veranlagung ein Zug von fast protestantischer Strenge. Als man einmal über Religion und Sitten plauderte, meinte jemand scherzend, er wäre ein prächtiges Parlamentsmitglied unter Cromwell gewesen. Begeistert erwiderte Brunner: »Ja, da habt ihr Recht. Das waren ernste Leute. Die verdammte Lumperei mag ich nicht«.

Alexander von Tavel berührte in seinem Nekrolog auf Brunner auch einige Schattenseiten des Charakters. Er warf ihm eine gewisse Oberflächlichkeit in der Auffassung der Dinge vor. Für die Würdigung historischer Verhältnisse habe er wenig Sinn gehabt, ebenso sich oft allzu leicht und flüchtig über vorhandene Differenzen hinweggesetzt. Er habe sich auch nicht gescheut, dem augenblicklichen Geschmacke seiner Zeitgenossen Konzessionen zu machen. Trotzdem seine Reden meist sachlich gewesen seien, habe er doch hie und da sophistische Mittel und Kniffe angewandt, um die Gegner lächerlich zu machen. Seine Liebenswürdigkeit habe aber aufkommende Mißstimmigkeiten rasch beseitigt.

Sein Wesen trat vor allem zutage im *häuslichen Kreise.* Dort zeigte sich seine Herzensgüte, sein mit Ernst gepaarter Humor, sein sprudelnder, lebhafter Geist, seine ursprüngliche Ungebundenheit[15].

Nach diesem Versuch einer Charakterisierung der Person Brunners wird seine *politisch-programmatische Schrift* vom 28. März 1866 nicht mehr besonders überraschen, weil nun die grundsätzliche Einstellung des Verfassers bekannt ist. Trotzdem ist eine eingehende Besprechung notwendig, weil sie im Lande herum eine große Verbreitung fand und für die Entwicklung der Volksrechte weitreichende Folgen hatte.

Unter dem Motto »Es ist etwas faul im Staate Dänemark« stellte Brunner sich in dieser Broschüre weder auf den Boden der Konservativen noch den der Radikalen. Er stellte ein *neues Gebäude* über die alten Parteisysteme, eine Prinzipienrichtung, die die freie *Entwicklung des politischen Lebens zur reinen Demokratie* zum Zwecke setzte.

Brunner ging davon aus, daß sich die ganze bisherige Tätigkeit des Volkes darauf beschränkt habe, die Mitglieder des Großen Rates zu wählen. Somit habe es sich *weniger* um den *Aufbau* des Staates interessiert *als* um *Personen.* Der ganze Kampf sei um die Namen »radikal« und »konservativ« mit ihren abgenutzten Schlagwörtern gegangen, ohne daß das Volk gewußt hätte, in welcher Weise sich die einzelnen Gewählten später zu den verschiedenen Fragen verhalten würden, wie dies bei dem Plattformsystem in England und Amerika der Fall ist, wo von den Kandidaten bestimmte

Erklärungen über seine Absichten während der bevorstehenden Legislaturperiode verlangt werden. »So wählen wir recht eigentlich, wie das Sprichwort sagt, die Katze im Sack, und ist einmal die Wahl vorüber, so lassen wir den Großen Rat ruhig drauflos dekretieren, was er will, und abdizieren wieder für vier Jahre zugunsten unserer Repräsentanten, von denen niemand weiß, wohin sie uns führen und was sie in ihrem unerforschlichen Ratschlusse mit uns beginnen werden«[16]. Das Volk sei somit eine reine *Wahlmaschine*, die alle vier Jahre einmal ihren Dienst zu tun habe und darauf wieder in eine Ecke gestellt werde. Der schlimmste Feind jedes republikanischen Staatswesens aber sei die *Gleichgültigkeit*, an der das öffentliche Leben ohne Zweifel kranke. Den Beweis dafür liefere der schwache Besuch der Wahlen durch die Stimmberechtigten, die nicht einmal mit den Bußandrohungen zur Ausübung ihrer politischen Rechte getrieben werden könnten. Die notwendige größere Mitarbeit des Volkes sei nur erreichbar, wenn es nicht nur eine Kontrolle über die Personen, sondern auch über die Verhandlungen und wichtigen Beschlüsse des Großen Rates erhalte. Die Möglichkeit eines in der Zukunft politisch tätigen Lebens habe als Grundlage die *Einführung des Referendums*.

Diese Basis seines Gedankengebäudes verteidigte Brunner gegen verschiedenartige *Einwände*. Es war behauptet worden, die Volksabstimmung in einem Kanton mit so verschiedenartigen Interessen der einzelnen Landesteile sei ein Ding der Unmöglichkeit. Darauf erwiderte Brunner, es sei nur von Vorteil für das Ganze, wenn auf diese Art die noch bestehenden örtlichen Sonderrechte (Jura) gefährdet und schließlich unterdrückt würden. Nicht umsonst stehe der Jura geschlossen hinter den Gegnern der erweiterten Volksrechte. Die allgemeine Volksabstimmung sei eben die beste *Förderung der kantonalen Einheit*. Weiter befürchtete man, nach der Einführung des Referendums sei kein Fortschritt mehr zu erwarten, weil das Volk bei mit finanziellen Ausgaben verbundenen Fragen stets Nein stimmen werde. Hier wies Brunner auf die Mißtrauensstimmung unter der Bevölkerung gegen seine Behörden seit dem Ostwestbahnskandal hin, die sich nur dadurch beheben lasse, daß dem Volke das Entscheidungsrecht über größere *finanzielle Angelegenheiten* eingeräumt werde. Im übrigen verweigere es Opfer, die das allgemeine Interesse dringend fordere, zweifellos nicht. Das letzte Bedenken schließlich war, daß die Bürger, durch allzuhäufige Abstimmungen ermüdet, von denselben wegblieben und so das Feld den politischen Intriganten überlassen würden. Aus diesem Grunde wollte Brunner

auch *nicht sofort* den Sprung vom reinen Repräsentativsystem zur reinen Demokratie. »Obschon es am Ende keine so große Mühe wäre, im Frühjahr und im Herbst einmal über die in der Zwischenzeit erlassenen Gesetze abzustimmen, so darf man doch nicht vergessen, daß man sich eben nur allmählich an Neuerungen gewöhnt und daß man die besten Einrichtungen in Mißkredit bringen kann, wenn man diese Grundregel einer weisen Politik mißachtet. Wir würden deshalb eine *Kombination zwischen Referendum und Veto* vorschlagen: dem ersteren oder der *obligatorischen* Volksabstimmung würden wir ... bloß die weittragenden *finanziellen Beschlüsse* des Großen Rates unterwerfen. Im übrigen sollte es genügen, wenn die Volksabstimmung nur dann angeordnet werden müßte, wenn *eine Anzahl Bürger* in der durch ein Gesetz zu bestimmenden Form *es verlangen*, und zwar sollte ein solches Verlangen nicht nur in betreff der eigentlichen Gesetze, sondern auch in betreff aller für das ganze Land verbindlichen wichtigeren Beschlüsse zulässig sein.

Immerhin geben wir gerne zu, daß die nähere Regulierung dieser Frage noch eine einläßlichere Prüfung erfordern würde und daß obiger Vorschlag nur den Zweck hat, die Sache selbst in bestimmtere Anregung zu bringen«[17]. Diese vorgeschlagene Kontrolle durch das Volk sei genau genommen nur die Ausführung des noch nie angewandten Paragraphen 6, Alinea 4 der Verfassung.

Erst im Anschluß an das Referendum sollten dann folgende Gesetze in Angriff genommen werden:

1. *Revision des Wahlsystems* in dem Sinne, daß die Wahlversammlungen abgeschafft und dafür das Wahlurnensystem eingeführt würde. Auch der Unsinn des obligatorischen Stimmens müsse aufhören.

2. In ähnlicher Weise wie im Religionsunterricht vermittelst des Heidelberger *Katechismus* sollte eine *staatskundliche* Schulung an allen Lehranstalten betrieben werden, um die jungen Leute mit den Institutionen des Landes und den Pflichten gegen den Staat bekannt zu machen.

3. Neugestaltung der Verfassung der evangelisch-reformierten Landeskirche im Sinne größerer Unabhängigkeit vom Staate.

4. Einführung der Gewissens- und Lehrfreiheit.

5. Neuordnung des Verhältnisses zum Jura zugunsten der *Kantonseinheit* und Ueberbrückung der bestehenden Gegensätze.

Dies das Programm Brunners, das mit einigen Modifikationen die *Grundlage* bildete im Kampfe für die erweiterten Volksrechte während der drei nächsten Jahre. Vor allem war jetzt die Diskus-

sion geweckt, und im Hinblick auf die bevorstehenden Wahlen fanden überall Besprechungen statt.

In ein Wespennest geriet Brunner mit seiner *Polemik gegen den Jura*, dem er in seiner Broschüre Franzosenfreundlichkeit und Separationsgelüste vorwarf. An einer Volksversammlung der Radikalen in Pruntrut, wo die Schrift bekannt gemacht wurde, faßte man den Entschluß, gegen diese Vorwürfe lebhaft zu *protestieren*. Ein damit beauftragtes Komitee beteuerte in seiner Erklärung gegen Brunner, den »Bernburger und Alliierten der früheren Patrizierkaste«, der es nur dazu bringe, »einen zweideutigen Patriotismus, voller Schlagwörter, eitler Träume und Spitzfindigkeiten, an ökonomischen Gründen arm, aber besonders reich an Herausforderungen, an Vorurteilen, an Ungereimtheiten, welche den Gesamtinteressen des Kantons Bern ... und besonders der Einheit und dem Zusammenwirken der beiden Kantonsteile zuwiderlaufen, auszukramen«, daß der Jura »keine Trennung, keine Annexion (durch Frankreich), keine Abenteuer, sondern einen Staatsbeitrag mit der Hand der Berner Regierung als Führer« wolle[18].

Schon aber standen die *Wahlen in den Großen Rat* vor der Türe, und die Parteien trafen die letzten Vorbereitungen dazu. Von ihrem Ausgang mußte die weitere Entwicklung der Volksrechte während der nächsten vier Jahre abhangen.

3. Kapitel.

Die Großratswahlen von 1866.

Wie durch einen Zauberschlag löste sich jetzt der Bann, der bis dahin über dem Handeln der Jungradikalen gelegen hatte. Die Schrift Brunners hatte ihnen den klaren Weg gewiesen, den sie immer gesucht, aber nie mit Sicherheit gefunden hatten. Wie Schuppen fiel es ihnen von den Augen, daß die Hauptsache ein höherer prinzipieller Standpunkt sei, um beim Volke Anklang zu gewinnen, und daß die Annahme falsch sei, die wichtigste Aufgabe einer Fortschrittspartei liege in der Behebung der materiellen Uebelstände, weil dabei immer die Gefahr besteht, eine augenblickliche Mißstimmung zu politischem Kapital auszunützen, wie es ja Stämpfli 1846 mit seinen sozialen Versprechungen vorgeworfen worden war.

So trat nun auch einer der Ihrigen, der *Fürsprecher* und spätere

Oberrichter *Züricher*, mit einem Reformprogramme auf den Plan, dessen Inhalt, auf einen Nenner gebracht, eine *Verfassungsrevision zur Erweiterung der Volksrechte bis zur reinen Demokratie* forderte[19]. War also das Ziel mit dem Brunners im Einklang, so trat der Strom, der den »Augiasstall« säubern sollte, gleich stürmisch über die Ufer, während ihn Brunner in weiser Mäßigung innerhalb der sicheren Dämme lenken wollte. Der Strom der Verfassungsrevision, der den »uralten Mist« wegzuschwemmen hatte, wollte in jugendlichem Ungestüm gleich alles aufs Mal: »Wir möchten ... eine *Kombination von Veto und Referendum* beantragen, letzterem aber nicht nur die bedeutenderen Finanzoperationen, sondern auch Konkordate und Staatsverträge und vor allem aus die wichtigeren, in die Lebensverhältnisse der Bürger tief eingreifenden Gesetze unterstellen ... Dem Veto verblieben bloß die unwichtigeren, nicht namentlich angeführten Gesetze. Sofern die Verfassung eine gute Auswahl treffen würde, käme das Veto vielleicht gar nie, jedenfalls nur höchst selten zur Anwendung. Allein auch für die scheinbar unwichtigsten Gesetze muß eine Volksabstimmung vorgesehen sein, um das Souveränitätsrecht des Volkes zu beurkunden und zu wahren.

Der angeführten Kombination von Referendum und Veto möchten wir noch eine dritte Art von Erweiterung der Volksrechte beifügen. Wenn nämlich ein Gesetz so und so viel Jahre bestanden hätte, so sollte, wie es im Kanton Aargau der Fall ist, eine gewisse Anzahl Bürger die Revision dieses Gesetzes verlangen dürfen. Der Große Rat wäre dann verpflichtet, dasselbe neuerdings durchzuberaten und, abgeändert oder nicht abgeändert, wieder der Genehmigung des Berner Volkes zu unterbreiten. Erst auf diese Weise würde die angestrebte Erweiterung der Volksrechte ein harmonisches Ganzes ausmachen. Denn wie durch das Referendum und Veto willkürlichen und unvolkstümlichen Neuerungen, so würde durch das Recht, eine Gesetzesrevision zu verlangen, dem Stillstand und der politischen Versumpfung vorgebeugt. Zu dem äußerlich mehr konservativen käme das rein fortschrittliche Element und die Möglichkeit einer *Initiative* des Volkes!«[20] Die Referendumsabstimmungen selbst sollten so vor sich gehen, daß das Volk, vom Regierungsstatthalter präsidiert, sich in etwa dreißig großen Bezirks- oder Landsgemeinden unter freiem Himmel zur Tagung versammle.

Welchen *Mist* aber sollte der Strom wegschwemmen? Durch die Einführung der Volksrechte im ganzen Kanton würden die Sonderrechte des Jura aufgehoben und die Einheit hergestellt. Zugleich aber könnte die separatistische Bewegung der Jurassier mit einer

Subvention an ihre Eisenbahn beigelegt und der neue Kantonsteil dem alten nähergebracht werden. Ferner wäre die kantonale Bewährung des Referendums die willkommene Voraussetzung für die Einführung des Bundesreferendums. Die Verfassungsrevision müßte aber auch zur Neuorganisation der gesetzgebenden und der Administrativbehörden, des Gemeindewesens, zur Ausweitung der individuellen Rechte, zur Wahl der Bezirksbeamten durch das Volk und die Lösung der materiellen Fragen dienen.

Wie sehr gerade die *Konservativen* im Gegensatz zu Zürichers idealistischem Schwunge oder Brunners vernünftig-abgeklärtem Realismus an *materiellen Fragen* hängen blieben, mögen kurz einige Artikel aus dem »Berner Boten« darlegen, die unter dem Titel »*Wer soll Seckelmeister sein?*« auch als Flugschrift erschienen. Deutlich wird der Schwerpunkt des konservativen Denkens; der Artikel begann mit einer Aufzählung des Inventars, das der abziehende Große Rat dem Volke hinterlasse:

»Zu gefälliger Verzinsung und Rückzahlung 20 Millionen Franken Schulden, die er *ohne dessen Willen* bei den Juden in Frankreich und anderswo gemacht hat.

Ein Untier von Choli im Stall B. S. B., Berner Staats- oder Schuldenbahn genannt und *wider den Willen des Volkes angeschafft*, der Tag für Tag Fr. 2000.— mehr frißt, als er einträgt.

Infolgedessen ein Budget mit einem jährlichen Defizit von Fr. 600 000.— *über die Fr. 400 000.— hinaus*, welche das Volk auf Grund der neuen Steuerschatzung nach Rechnung des Finanzministers künftighin mehr zahlen soll als bisher ...

Ferner die eingegangene Verpflichtung zur Ausrichtung von 5 bis 6 Millionen für die Juragewässerkorrektion — eingegangen *gegen die ausdrückliche Verwahrung und Protestation der meistbeteiligten Seelandsgemeinden* — ... später zu reden von andern derartigen Anwartschaften, die ... noch in Aussicht stehen.

Da sitzt nun der Mutz und kratzt sich in den Haaren. Angesichts der ungemessenen Erhöhung der Grundsteuerschatzung ist es ihm gerade so zumute wie einem, der den Zurüstungen des Barbiers zuschaut, ihm seine Schröpfköpfe anzusetzen«[21].

Die späteren Anwartschaften sind nach den Artikeln der Anteil Berns an der Gotthardbahn, der Ausbau des Straßennetzes, der Neubau der Kantonsschule, die Erhöhung der Lehrer-, Beamten- und Geistlichenbesoldungen und vor allem der Bau der Jurabahn. Diesen höchst liberalen und segensreichen Unternehmungen, vom »Ratshausstandpunkte« aus gesehen, wurde jedoch der »Volksstand-

punkt« entgegengehalten, was zu der Erkenntnis führte, daß der, welcher befehle, ein anderer sei als der, welcher bezahle. Man dürfe eben dem nichts bezahlenden Großen Rate nicht während vier Jahren eine Blankovollmacht aushändigen, die die Großratsaristokratie in Widerspruch zum Volkswillen bringe. Deshalb sei die Einführung des *obligatorischen Finanzreferendums* das einzige Mittel, um den Staat vor Mißwirtschaft und Schulden und das zahlende Volk vor dem wirtschaftlichen Ruin zu bewahren. »*Wer zahlt, der befiehlt!* darum soll auch das Volk, welches zahlen muß, selber befehlen und nicht seine Diener über seine Kasse Meister sein lassen. *Das Volk soll sein eigener Seckelmeister sein!*

Wenn der Ruin des Kantons Bern vermieden werden soll, so verlange das Volk, daß jedes Gesetz und jeder Beschluß des Großen Rates, welcher eine Ausgabe von einer Viertelmillion Franken oder darüber zur Folge hat, dem Volke in seinen politischen Versammlungen gemäß § 6 (Art. 4) der Verfassung zur Genehmigung oder Verwerfung vorgelegt werden muß.

Die Erlassung eines solchen Gesetzes ist durch die Verfassung bereits möglich gemacht«[22]. Als Folge sei ein haushälterisches und ordnungsliebendes Regiment in der Finanzwirtschaft zu erwarten.

Der Verfasser dieser für die konservativen Ansichten typischen Flugschrift war Alexander von Tavel, dessen Vater beim Umschwung von 1831 wie so viele andere seines Standes seine Staatsämter niederlegte. Alexander von Tavel verdient nicht nur aus dem Grunde Interesse, weil sein zweiter Sohn der bekannte Mundartschriftsteller Rudolf von Tavel war, sondern weil er die Prinzipien seiner Partei in Wort und Schrift tatkräftig verfocht. Er wurde 1827 in Bern geboren, besuchte die städtischen höheren Schulen und begab sich nach der Reifeprüfung zum Rechtsstudium nach Heidelberg. Er traf dort mit Rudolf Brunner zusammen, mit dem er seit langem befreundet war und den er als »braven, das niedrige Wesen verabscheuenden jungen Mann von edlem und ernstem Charakter« bezeichnete[23]. Sein angeborener und anerzogener Konservativismus sah mit Unwillen die revolutionären Umtriebe und die Aufstände in Baden. Nachdem er 1850 in die Heimat zurückgekehrt war, nahm er an der Münsinger Tagung der Konservativen teil. Darauf wurde er, ohne sein Fürsprecherexamen abgelegt zu haben, der Direktion des Innern als Sekretär beigegeben.

Schon in jungen Jahren trat seine Vorliebe für die journalistische Tätigkeit hervor. Als daher 1860 die »Eidgenössische Zeitung« zu dem Zwecke nach Bern verlegt wurde, daß sie ein Tagesblatt der

Konservativen mit gesamtschweizerischen Interessen, eine Art Konkurrenzblatt des »Bund« werde, trat von Tavel als Redaktor ein. Gelegentlicher Mitarbeiter war auch Rudolf Brunner, obschon er bereits von demokratischen Ideen bewegt wurde, die später sogar die Freundschaft zu Tavel lösten. Doch ging die Zeitung 1864 ein, weil ihr die Unterstützung der konservativen Partei fehlte.

Trotz dieses Mißerfolges wurde von Tavel 1865 zum Burgerratsschreiber, 1866 von der Münstergemeinde zum Großrat und später in den Gemeinderat, in den Kirchgemeinderat Nydeck, in die Schoßhaldeschulkommission und in die Direktion des Freien Gymnasiums gewählt. Sein Großratsmandat konnte er allerdings nur bis 1874 halten, wurde er doch als ausgesprochener Parteimann von den Radikalen jederzeit heftig angegriffen. So war er 1862 bei den Großratswahlen durchgefallen, weil die »Berner Zeitung« ein gehässiges »Fragenbüchlein« gegen ihn veröffentlicht hatte. Seit 1888 war er Mitarbeiter am konservativen »Berner Tagblatt«. Er starb 1900 auf seinem schönen Gute an der Schoßhalde.

Von Tavel war ein Aristokrat von großer Anhänglichkeit an die altbernischen Institutionen. Trotzdem sah er ein, daß eine Vermehrung der Volksrechte der parlamentarischen Demokratie vorzuziehen sei. Ein glänzender, besonnener und entschiedener Redner, besaß er auch eine gewandte und scharfe Feder. Seine Artikel in den verschiedenen Zeitungen waren populär gehalten und witzig. Ein gewichtiges Wort führte er im konservativen Berner Leist. Als überzeugter Christ kämpfte er für ein gläubiges Christentum, in der Schule für alterprobte Grundsätze. Er war ein Ehrenmann von unerschütterlicher Pflichttreue[24].

Der Zeitpunkt der Wahlen rückte nun schon in nächste Nähe. In Ruhe fanden in den verschiedenen Lagern die letzten Erörterungen statt; nur an wenigen Orten war etwas wie Nervosität zu bemerken. Man kann bezweifeln, ob diese Gelassenheit gegenüber früher einen Fortschritt bedeutete, wie das »Berner Blatt« behauptete, oder ob es nicht ganz einfach Gleichgültigkeit war.

Am 21. April wurde eine von den Independenten organisierte *Vorversammlung* im Kasino in Bern abgehalten, um »mit Rücksicht auf die bevorstehenden Wahlen die Tagesfragen frei und offen zu besprechen und sich über die Grundsätze zu verständigen, auf welche wir bei Ausübung unseres Wahlrechtes Bedacht zu nehmen haben«[25]. Auch viele Konservative hatten sich eingefunden. In seinem einleitenden Vortrage meinte Fürsprecher König, der Augenblick sei gekommen, um aus dem Uebergangssystem der 46er Verfassung zur

eigentlichen Konsolidierung zu gelangen. Anschließend trug Rudolf Brunner die in seiner Broschüre niedergelegten Gedanken vor und wurde mit großem Beifall belohnt. Auch Gerichtspräsident Dr. Lindt hob die Notwendigkeit des Referendums hervor. Von Gonzenbach aber verhielt sich ablehnend. Immer noch gab er dem Veto vor dem Referendum den Vorzug. Fürsprecher Berger wünschte überhaupt keine Neuerungen.

Schließlich benützte Präsident König die Gelegenheit, um seine und seines Freundes Brunner Stellung gegenüber den bestehenden politischen Parteien zu charakterisieren, deren Standpunkt sie nicht mehr teilen könnten. Für sich verlangten sie nicht die Führerschaft, wohl aber die Möglichkeit, die neuen Ideen unter das Volk zu bringen. Es seien ihnen Vorwürfe gemacht worden, daß sie sich nicht einer der beiden großen Parteien angeschlossen hatten, um diese Ideen besser durchführen zu können. Sie seien sich jedoch klar darüber, daß ihre Partei nicht von heute auf morgen erstarken werde, doch schöpften sie ihre Kraft zum Durchhalten aus dem Bewußtsein, für gute Ideen immer den richtigen Boden zu finden, wenn sie mit der nötigen Beharrlichkeit verkündet würden.

Drei Tage vor den Wahlen, am 26. April, veranstalteten die Konservativen eine *Zusammenkunft* aller derjenigen, die »eine rechtschaffene Verwaltung, strenge Ordnung in den Finanzen und Sparsamkeit im Staatshaushalt für dringend notwendig halten und überhaupt dem herrschenden Schwindelgeist abgeneigt sind«[26]. Die Diskussion über die Volksrechte brachte keine neuen Gesichtspunkte, und so schritt man zu den Besprechungen der Wahlvorschläge. Dabei fanden König und Brunner trotz ihrer persönlich von der Partei unabhängigen Haltung Berücksichtigung. Die Independenten und die Konservativen stellten wohl eigene Listen auf; doch wurden die bedeutendsten Männer auf den Listen beider Gruppen portiert. »Wenn sie beide sich dennoch auf der heutigen Wahlliste befinden, so geschah es mehr infolge eines Gebotes moralischen Zwanges, und Herr Brunner scheint seinerseits an den politischen Erlebnissen und Erfahrungen der letzten Tage so übergenug zu haben, daß ihm u. a. unwillkürlich die Bemerkung entfährt, er habe sich in einer schwachen Stunde zur Abfassung seiner Broschüre ... verleiten lassen«[27]. Wenn wirklich bei Brunner sich diese Unsicherheit einstellte, so sind die Gründe nicht ganz klar ersichtlich. Vielleicht fühlte er seine Unerfahrenheit in den Winkelzügen der Parteipolitik. Auch wollte er das Referendum grundsätzlich, zur Volkserweckung, nicht aus finanziellen Erwägungen.

Nicht so reibungslos verliefen die Vorgefechte bei den *Radikalen* und der *Fraktion der Jungradikalen*. Nachdem gemeinsame Erörterungen zu keinem positiven Ergebnisse geführt hatten, beriefen die Jungen eine Versammlung der Liberalen aus allen Landesteilen nach Bern, und das Ergebnis war ein *vorläufiges Programm*. Dieser Entwurf sah die Ausführung des § 6, Art. 4 der Staatsverfassung im Sinne des Referendums vor, ferner die Gewährleistung unbedingter Glaubensfreiheit, Errichtung landwirtschaftlicher Kreditanstalten, einheitliche Steuergesetzgebung im ganzen Kanton, Subventionierung der Jurabahn usw. Wenn nötig sollte eine Verfassungsrevision zur Erreichung dieser Postulate verhelfen. Im übrigen wurde auch eine Revision der Bundesverfassung als zeitgemäß erachtet[28]. In der Wirtschaft Roth zu Bern kamen die Linksparteien noch einmal zusammen, um sich mit diesem Programm als Grundlage zu besprechen. Der Hauptkampf drehte sich um das Referendum, das endlich mit großer Mehrheit angenommen wurde. Dieses überraschende Ergebnis bedarf eines Kommentars. Den Radikalen war nämlich in letzter Stunde himmelangst geworden vor einem Erfolg der Konservativen, und sie bemühten sich mit aller Kraft, die Radikalen zu *einigen*. So schrieb die »Berner Zeitung«, die das Referendum erst noch aufs schärfste bekämpft hatte: »Wir halten dafür, die Liberalen ältern Datums sollen nunmehr ihre Bedenken gegen Veto und Referendum aufgeben. Prinzipiell kann dasselbe nun einmal nicht angefochten, sondern höchstens vom Standpunkte der Zeitgemäßheit aus bestritten werden ... Der Demokrat darf den Glauben an den gesunden Sinn und die wachsende Einsicht des Volkes niemals aufgeben, sonst gibt er sich selbst auf«[29]. Gerne hätten die Radikalen auch gesehen, wenn der unabhängige Brunner und seine Anhänger an den Besprechungen des 15. April teilgenommen hätten. Sie waren seiner Schrift sympathisch gegenübergestanden und hatten Brunner freundlich begrüßt. »Wir gratulieren der liberalen Sache zu dem in kritischer Stunde erfolgten Zuzuge dieses ebenso unabhängigen als tatkräftigen Bundesgenossen. Dem demokratischen Programme des Herrn Brunner können wir uns in den Hauptsachen vollständig anschließen«[30]. Enttäuscht aber mußten sie erfahren, daß Brunner *lieber allein* stand, statt seine Sache der Unterstützung der mächtigen radikalen Partei anzuvertrauen und so eines Erfolges sicher zu sein. Aergerlich bedauerte die »Berner Zeitung« diese Ablehnung ihres Werbens: »Die liberale Partei ist imstande, jenen Ideen (Brunners) Platz zu geben und für ihre Realisierung einzustehen, und an sie wären jene ehrenwerten Männer, wenn sie wirklich etwas aus-

richten wollen mit ihren Bestrebungen, zu deren Verwirklichung es eben nicht bloß Druckerschwärze, sondern Leute braucht, gewiesen. Unter dies Dach aber wollen sie sich nicht begeben. Sie haben nicht Teil genommen an den Besprechungen der Liberalen über die politischen Fragen des Kantons und wollen nicht teilnehmen an ihren Besprechungen der Wahlvorschläge. Sie wollen ihre eigenen Besprechungen und ihren eigenen Wahlvorschlag. Wir fürchten, daß ... sie sich viele Feinde machen und wenig rechte Freunde erwerben und daß sie isoliert ohne Erfolg ihre Kräfte vergeuden«[31]

Zu spät hatten sich die Radikalen aufgerafft und mit den Jungradikalen ein Bündnis geschlossen zur gemeinsamen Abwehr der unauffällig, aber stetig tätigen Konservativen. Umsonst warfen sie diesen in der Presse vor, sie propagierten das Referendum nur, weil sie Centralbahnaktien besäßen und mit der Volksabstimmung verhindern wollten, daß sich das Konkurrenzunternehmen der Ostwestbahn weiter ausdehne oder die Jurabahn gebaut werde. Im Volke herrschte eine allgemeine Mißstimmung gegen das System und dessen Regierung, deren Gründe vom Ostwestskandal herrührten, und gleichzeitig hatte das Ansehen Stämpflis wegen seiner Tätigkeit an der Eidgenössischen Bank stark gelitten. Romangs Pamphlet wirkte sich aus. Die zerfahrenen Parteiverhältnisse und die Unsicherheit der Regierung seit dem Austritte Schenks besorgten den Rest. Die jahrelange Unbeweglichkeit der Radikalen rächte sich jetzt, und ihr Sich-Gehenlassen war nicht in wenigen Wochen wieder gut zu machen.

Beide Hauptparteien hatten aber mit den demokratischen Elementen innerhalb der Partei zu rechnen, wobei die Konservativen ihren Independenten mehr Unterstützung gewährten als die Radikalen den Jungradikalen. Doch wurden sowohl Independenten als auch Jungradikale in die Listen ihrer Mutterparteien aufgenommen. Zudem setzten sich alle Parteien für die Einführung des Vetos ein.

Die Wahlen am 29. April und 6. Mai *brachten einen Personenwechsel*, wie er seit 1850 nicht mehr bekannt gewesen war. Daß über 100 bisherige Ratsmitglieder nicht mehr bestätigt wurden, bewies deutlicher als alle Worte in den Zeitungen die herrschende Unzufriedenheit. Bedenklich stimmen mußte es aber auch, wenn nach dem ersten Wahlgang etwa 70 Wahlen noch unerledigt blieben, was auf eine bedeutend gelockerte Parteidisziplin schließen ließ. Vielerorts hatten zudem keine Vorversammlungen stattgefunden, oder die Parteivorschläge waren ganz einfach nicht berücksichtigt worden.

Auffallend war die Verstärkung der Partei, die seit Jahren in voller Auflösung schien, jetzt aber die Radikalen überraschte. Zwar beruhte die Behauptung des »Intelligenzblattes«, die *Konservativen* besäßen nun im Großen Rate die Mehrheit, auf starker Uebertreibung[32]. Doch zählte die bisher machtlose Opposition ungefähr hundert Sitze. Ihnen gegenüber hatten sich die *Radikalen* wenigstens eine kleine Mehrheit von 20 Stimmen zu bewahren gewußt. Ausschlaggebend wurde jedoch die kleine, aber rührige Fraktion der *Demokraten*, bestehend aus nicht ganz zwanzig Independenten und Jungradikalen, die den großen Vorteil für sich hatten, bei der Ausgeglichenheit der sich in kompakten Massen belauernden alten Parteien das Zünglein an der Wage zu bilden.

Zu diesem Erfolge der Konservativen hatte freilich die Zerrissenheit und Erschlaffung der Radikalen das meiste beigetragen. In aller Stille waren die Früchte dieser Haltung von der Rechten eingeheimst worden. Einen Vorteil aber hatte das Wahlresultat: die Radikalen waren, wenn auch etwas unsanft, aus ihrer behaglichen Ruhe aufgeschreckt und zu großen Anstrengungen gezwungen, um den verlorenen Boden wieder gutzumachen. Sie mußten einsehen, daß eine andere Haltung notwendig war, wollten sie in der Zukunft ihre bisherige Vormachtstellung beibehalten. Die im letzten Augenblick vor den Wahlen versuchte Versöhnung zwischen den »Alten« und »Jungen« hatte versagt und konnte weiterhin nur Erfolg haben, wenn sich die ersten zu ganz energischem Handeln aufrafften. Ohne jegliche Illusion betrachtete die »Berner Zeitung« die neue Lage: »Es ist eine zweifellose Tatsache, daß die Spitzen der alten Parteien abgebrochen und die Schärfe der Gegensätze abgeschliffen worden, aber ebenso sicher ist, daß jene Parteien keineswegs verschwunden sind ... trotz der Verwirrung, die hüben und drüben in den Reihen herrscht, freilich vorzugsweise im liberalen Lager. Es werden auch in Zukunft zwei große Parteien, wenn nicht in gleicher Schroffheit wie früher und wenn möglich ohne persönliche Leidenschaft, aber prinzipiell geschieden, einander gegenüberstehen, eine fortschreitende und eine zurückhaltende mit ihren verschiedenartigen Schattierungen ... Wenn die Liberalen in und außerhalb dem Großen Rate endlich zur Erkenntnis kommen, daß es hohe Zeit sei, sich aufzuraffen aus dem faulen Schlafe, sich zu sammeln um die alte heilige Sache des Fortschritts und die verderblichen Fehden, die in ihren Eingeweiden wühlten, einzustellen — so steht es, trotz mancher Verluste, noch keineswegs schlimm um ihre Sache. Wenn aber das nichtsnutzige Gehenlassen noch fortdauern soll, wenn der deutliche

Wink vom 29. April und 6. Mai nicht verstanden worden, dann freilich kann man für nichts mehr gutstehen«[33].

Für die Weiterentwicklung der Volksrechte war die *Zusammensetzung des Rates* wie geschaffen: *zwei annähernd gleich starke Parteien mit den Demokraten als ausschlaggebender Fraktion* zwischen ihnen. Da die herrschenden Radikalen einsahen, daß die Großratswahlen zugunsten des Referendums ausgefallen waren, gingen auch sie in sich und näherten sich dem Gedanken des Referendums, ja es hob ein förmlicher Wettlauf zwischen den Konservativen und Radikalen an, die trotz ihrer verschiedenen Anschauungen einander zur Einführung des Referendums fast drängten, nachdem der Anstoß durch die Demokraten einmal gegeben worden war.

War man bei der Zerfahrenheit der Parteien über die Gesinnung des neuen Rates vor seinem Zusammentritte noch nicht ganz im Klaren gewesen, so beseitigte die Wahl der Regierung und der Präsidenten die Unsicherheit. Mit großen Worten hatte die »Berner Zeitung« darauf hingewiesen, daß es ein Vorteil wäre, die Regierung vollständig neu zu bestellen. »Das ist das schöne Vorrecht der liberalen Partei, daß sie sich stets verjüngt, ohne sich dabei aufzugeben, während man auf der konservativen Seite allemal meint, die Welt falle um, wenn man die dortige Uebung bekämpft, immer dieselben Leute in die Behörden zu wählen, bis sie übelhörig und blind geworden«[34]. Als es sich jedoch darum handelte, die schönen Worte mit Taten zu beweisen, war die Neuerungssucht bereits geheilt. Jakob Stämpfli siegte gegen den konservativen Kandidaten bei der Besetzung des *Präsidentenstuhls*, und der erst in den Rat eingetretene Rudolf Brunner wurde gleich zum *Vizepräsidenten* gewählt, ein schöner Beweis des allseitigen Vertrauens, das man ihm schenkte. Aus der Regierung verschwand einzig Desvoignes, der als Redner im Großen Rat allzu sehr versagt hatte. An seine Stelle wurde der jungradikale Jurassier Jolissaint gesetzt. Regierungsrat Kummer, welchem der Große Rat anfänglich das Vertrauen versagt hatte, verblieb dann doch in der Exekutive, nachdem der für ihn gewählte Jungradikale Schneider abgelehnt hatte. An die Spitze der Regierung trat der energische und fortschrittlich gesinnte Weber.

Das also waren die angekündigten großen Veränderungen. Die Konservativen waren ganz gehörig verärgert, und auch den Radikalen war nicht wohl in ihrer Haut. Wie ließ sich die Einseitigkeit erklären? Die Linke behauptete, die Konservativen seien selbst daran schuld. Diese hatten nämlich eine ganz extreme Kandidatenliste aufgestellt — sechs Konservative gegenüber drei Radikalen — dar-

unter die verhaßten Moschard und Kohler. Das aber war eine starke Herausforderung und sah bedenklich nach der Ausschließlichkeit der 50er Regierung aus, womit jede Transaktion zwischen den beiden Lagern unmöglich wurde und die liberale Mehrheit den Regierungsrat nach ihrem eigenen Gutdünken bestellte. Einen Ausgleich brachten dafür die *Nationalratswahlen* im Herbst 1866, wo im Wahlkreis Mittelland drei Konservative, von Gonzenbach, Steiner und von Büren, und ein Independent, der vom Handwerker- und Gewerbeverein der Stadt Bern portierte Brunner, gewählt wurden. Dem Letzteren wurde somit die Ehre zuteil, im gleichen Jahre Großrat, Großratsvizepräsident und Nationalrat zu werden, und auch die schweizerische Behörde sollte er bald präsidieren (1871).

Daß im neuen Großen Rate ein frischer Wind wehte, bewiesen die sofort einsetzenden *Anzüge* auf Erweiterung der Volksrechte. Brunner als Mitunterzeichner verlangte die Erheblichkeitserklärung dieser Anzüge, die sich um die Entwicklung des § 6, Art. 4 bemühten. Dem Volke müsse eine Kontrolle über die von ihm gewählten Räte gegeben werden, da es sich in der Praxis gezeigt habe, daß das Abberufungsrecht wegen der kurzen Amtsdauer nicht angewandt werde. Regierungspräsident Weber erklärte sich damit vollständig einverstanden und versprach, ein Referendumsgesetz für die wichtigeren Vorlagen auszuarbeiten, wenn der Rat die *Anzüge erheblich* finde, was ohne Widerspruch geschah[35].

Ungeachtet dieses Versprechens wurde es wieder still um das Referendum, so daß sich im November der ungeduldige Zahler zu einer *Mahnung* nach sofortiger Behandlung der Anzüge veranlaßt sah, weil er und die Mitunterzeichner nichts »von der eben nicht unwichtigen Sache« auf der Traktandenliste sahen. Sie verlangten deshalb von Seiten der Regierung eine entsprechende Vorlage. Regierungspräsident Weber, dem im Sommer der erheblich erklärte Anzug zur Bearbeitung übergeben worden war, beantwortete die Mahnung mit der Erläuterung, daß er mit einer Unzahl von Geschäften überhäuft sei, das Referendum jedoch so bald als möglich dem Rate vorgelegt werden solle[36].

Bevor wir nun zu den entscheidenden Ereignissen des Jahres 1868 gelangen, müssen wir uns noch kurz mit dem Problem der *Jurabahn* beschäftigen, das nach langen Jahren des Haders im Februar 1867 zu einer glücklichen Lösung gebracht wurde. Nach einer fünftägigen äußerst lebhaften Debatte wurde schließlich der Entwurf einer Großratskommission gutgeheißen, der bestimmte, daß die Bahn im Privatbau zu erstellen sei, der Staat Bern sich jedoch mit 7 *Mil-*

lionen Subvention daran beteiligen werde. Dieser Beschluß wirkte politisch beruhigend auf den Jura, der gemeint hatte, der alte Kantonsteil behandle ihn nur als verschüpftes Stiefkind. Die Spannung ließ denn auch beinahe augenblicklich nach, und der Widerstand gegen die Einheitsbestrebungen wurde vom Jura aufgegeben.

Neben diesen für den Kanton allgemein günstigen Auswirkungen interessieren die Verhandlungen noch, weil wieder einmal die *Vetofrage* auftauchte. Eine Minderheit der vorberatenden Großratskommission, darunter Brunner und von Gonzenbach, hatte nämlich verlangt, daß die Gewährung einer Staatssubvention nach § 6, Art. 4 dem *Volke zur Abstimmung* vorgelegt werde, bevor ein solches Dekret in Kraft trete. Eine starke Gruppe von Großräten unterstützte den Antrag. Es geschah in der Session vom 28. Januar—2. Februar 1867.

Brunner hielt die Unterstützung für eine kantonale Frage, weshalb das Volk über seine Zustimmung angefragt werden müsse[37]. »Tun wir aber dies, so versteht es sich von selbst, daß wir mit einer Empfehlung des Dekretes vor das Volk treten sollen, und dann wird eine sehr bedeutende Umänderung in der Stimmung des Volkes stattfinden«. Das Recht dafür stehe dem Großen Rate nach der Verfassung unbedingt zu, und gerade diese Frage sei geeignet, das seit Jahren zwischen Volk und Behörden schleichende Mißtrauen ein für allemal wegzuwischen. »Ich begreife gar wohl, daß diejenigen, welche die Volksabstimmung überhaupt nicht wollen, auch heute dagegen stimmen werden, aber ich begreife nicht, daß solche, die im Uebrigen Anhänger der Volksabstimmung sind, für die große Frage, die uns gegenwärtig beschäftigt, eine Ausnahme machen wollen. Dies würde die Konsequenz haben, daß auch später für alle großen Fragen eine Ausnahme gemacht werden müßte und damit faktisch die Volksabstimmung für alle Zukunft beseitigt wäre ... Dann, meine Herren, noch Eins! Jedes Mitglied des Großen Rates soll, wenn es heimkommt, seine Pflicht tun. Es soll vor seine Wähler treten und den Mut haben, ihnen, die vielleicht bis jetzt noch ungünstig gestimmt waren, die Sache auseinander zu setzen ... Ich glaube übrigens, daß das Volk für die großen politischen Fragen ... ein viel größeres Verständnis hat, als man im Allgemeinen glaubt. Ich bin aber noch aus einem letzten entscheidenden Grunde für die Volksabstimmung ... Wir haben in dem Dekretsentwurf Bedingungen aufgestellt, die uns, wenn sie durchgeführt und in wahren Treuen beobachtet werden, unzweifelhaft vor jeder Kalamität schützen werden. Was aber sagt man uns, wie räsoniert das Mißtrauen? Es sagt, daß die

vom Großen Rate aufgestellten Bedingungen wieder abgeändert werden, und daß es mit den Jurabahnen schließlich wieder so herauskommen könnte wie mit der Ostwestbahn: man werde anfangen zu bauen ... und dann werde man wieder vor den Großen Rat treten und sagen: unsere Kräfte reichen nicht hin, helft uns! ... Gerade deshalb möchte ich aber diese Bedingungen durch das Volk annehmen lassen. Hat das Volk sie einmal angenommen, dann kann es ruhig sein, denn der Große Rat wird nicht mehr darüber hinaus gehen«[38].

König verwahrte sich gegen den Vorwurf, das Veto richte sich aus Mißgunst gegen die berechtigten Forderungen des Jura. »Wenn wir ... das Veto verlangten, so geschah dies nicht, *weil* es sich um den Jura, sondern *obschon* es sich um den Jura handelt. Wir würden es auch gegenüber einem andern Landesteil tun, ... denn wir glauben, wir haben nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, das Volk anzufragen, ob es ein solches Opfer für einen einzigen Landesteil bringen wolle«[39].

Regierungspräsident Weber jedoch war anderer Ansicht. »Ich habe mich schon wiederholt darüber ausgesprochen, daß ich Freund der Volksabstimmung ... bin, im vorliegenden Falle aber bin ich ganz entschieden gegen die Volksabstimmung, weil alle größern materiellen Fragen, die den alten Kantonsteil betroffen haben, stets vom Großen Rate entschieden worden sind. Warum sollten wir nun da mit dem Jura eine Ausnahme machen und ihn nicht in gleicher Weise bedenken wie den alten Kantonsteil? Wenn einmal die Ausgleichung ... stattgefunden hat, ... dann will ich offen und ehrlich mein Möglichstes tun, daß das Recht der Volksabstimmung in unsere Gesetzgebung eingeführt werde. Vor allem aus bin ich aber der Ansicht: Gerechtigkeit und gleichmäßige Behandlung aller Brüder«[40].

Der *konservative* Nationalrat Steiner befürwortete selbstverständlich das Veto. »Die Großratswahlen im letzten Frühjahr gingen vor sich unter dem allgemeinen und lebhaften Rufe des Volkes nach dieser Erweiterung seiner Rechte ... Wer verlangt die Volksabstimmung? Das *Volk* und ein gut Teil seiner Vertreter! Wer hintertreibt sie? Die *Gewalthaber!* Und warum? Weil man gegen den Willen des Volkes entscheiden will ...«[41].

Ebenso selbstverständlich lehnte Eisenbahndirektor Jolissaint als Jurassier jede Volksbefragung als ein Gelegenheitsgesetz ab.

Der Praktiker Stämpfli forderte den Rat auf, die Verantwortung entschlossen auf sich selbst zu nehmen und keine Volksabstimmung

zu veranstalten, obschon die Verfassung dies gestattete. »Ich habe hiefür einen praktischen Grund. Wenn nämlich das Volk verwirft, wo stehen wir dann? ... Wird nicht alles, was man angestrebt, die schöne Idee der Einheit, mit einem Schlage vernichtet? Man sagt freilich, das Volk werde vielleicht annehmen. Ich glaube dies jedoch nicht, ... weil es uns hier nicht debattieren hörte«[42].

Seiner Ueberzeugung treu blieb von Gonzenbach: »Die Gründe ..., die mich wünschen lassen, daß die Frage dem Volke zur Entscheidung vorgelegt werde, sind vier, nämlich: erstens wird, wenn wir nicht vor das Volk hintreten, der ganze politische Zweck, den wir im Auge haben, nicht erreicht und auch das materielle Objekt, dessen Ausführung wir uns vorsetzen, wird schwerlich zustande kommen. Zweitens ist die Volksabstimmung verfassungsmäßig berechtigt und unter den tatsächlichen Verhältnissen fast geboten. Drittens erscheint es als eine Kurzsichtigkeit oder als ein Mangel von Vertrauen von Seite der Regierung, daß sie nicht selbst in dieser Frage die Initiative ergriffen hat und die Volksabstimmung verhalten will. Namentlich aber muß es viertens von Seite des Jura als ein Mangel an Delikatesse und Takt gegenüber dem alten Kantonsteil angesehen werden, wenn er sich der Volksabstimmung widersetzt«[43].

Dr. Manuel sah die kommenden Ereignisse bereits im Februar 1867. »Das Veto ist gegenwärtig in der Luft, man spürt es fast in allen Gliedern, und wenn es heute nicht kommt, so kommt es morgen oder übermorgen. Es mag allerdings manchem als Medizin mit bitterem Beigeschmack vorkommen, als ob es Salmiak enthielte«[44].

So hielten sich das Für und Wider während den fünf Tagen die Wage, und als zur Abstimmung mit Namensaufruf geschritten wurde, hätte niemand das Ergebnis voraussagen können. *Mit geringem Mehr* von 129 gegen 95 Stimmen bei vollbesetztem Rate *siegten die Gegner der Volksabstimmung*[45]. Es sollte das letztemal sein, daß sich das Volk mit Zuhören begnügen mußte. Seine Stunde stand unmittelbar bevor.

4. Kapitel.

Die Besprechungen im Vereine der Liberalen Berns.

Mit großem Interesse verfolgten in der Zeit der 60er Jahre alle Parteien die Vorgänge in *Zürich*. Dieses hatte unter der Führung dreier hervorragender Männer, Alfred Eschers, Jakob Dubs' und Jonas Furrers, nach 1850 eine neue Periode der Regeneration mit

großen Leistungen auf vielen Gebieten erlebt. Handel und Industrie waren dank dem Unternehmungsgeiste vor allem Eschers zu außerordentlicher Blüte gelangt. Damit verband sich ein Aufschwung zu führender kultureller Stellung in der Schweiz.

Aber deutlich traten in diesem glänzenden Bilde die *Schwächen des Repräsentativsystems* zutage. Durch selbstzufriedenen Abschluß verlor die Partei der Liberalen allmächlich die Fühlung mit dem Volke und damit dessen Vertrauen. Die fast diktatorische Stellung Eschers durch die Verbindung politischer und wirtschaftlicher Macht, das ausschließliche Parteiregiment und die Mißachtung sozialer Wünsche führten dazu, daß Unzufriedenheit und Mißtrauen entstanden, die sich gegen die oberen Schichten wandten, indem diesen vorgeworfen wurde, sie nützten den Staat für ihre eigenen Interessen aus. Schon 1850 traten die beiden sozialistischen Parteimänner Treichler und Bürkli mit demokratischen und sozialen Forderungen auf, ohne jedoch einstweilen damit Erfolg zu haben. Erst nach 1860 begann sich der demokratische Geist stärker zu regen. Das Volk erwachte aus seiner Willenlosigkeit, und eine Teilrevision erfüllte 1865 einen seiner Wünsche, indem auf das Verlangen von 10 000 Stimmberechtigten dem Volke die Frage der Verfassungsrevision und ihrer Durchführung im Großen Rate oder in einem Verfassungsrate zur Abstimmung vorgelegt werden mußte. Mit diesem Rechte der Verfassungsinitiative hatte das Volk von jetzt an ein Mittel in der Hand, um weitere Begehren gegen die Behörden durchzusetzen. Es fehlte nur noch der Anstoß.

Da veröffentlichte der Advokat Friedrich Locher in Zürich eine Reihe von Pamphleten unter dem Titel »Die Freiherren von Regensberg«, in denen er das öffentliche Leben und die führenden Männer auf skandalös-demagogische Art angriff, hemmungslos einen Schwall von Verdächtigungen und Verläumdungen auf sie ergoß und nicht einmal das Privatleben schonte. Seine Uebertreibungen und Uebeldeutungen zeichneten von der regierenden Partei ein Zerrbild, das den ganzen Staat als einen Sumpf von Korruption hinstellte und damit die Opposition zu energischem Vorgehen ermunterte. Durch die Hetzereien Lochers wurde der letzte Rest von Vertrauen im Volk erschüttert.

Es handelte sich nun darum, ein Programm aufzustellen, das die Wünsche der erregten Bevölkerung in sich schloß. Die neu geformte »*Volkspartei*« unter der Leitung des ehemaligen Pfarrers Salomon Bleuler, des Redaktors des »Winterthurer Landboten«, und des Winterthurer Stadtpräsidenten Sulzer umfaßte alle kleinen Leute,

den Großteil der Bauern, Lehrer und Arbeiter, mit dem Ziel einer neuen Verfassung auf der Grundlage der vollständigen Volksherrschaft. Nach einer Volkstagung kam ein *Programm* zustande, das politische und soziale Begehren enthielt. Die improvisierte Gegenwehr der Liberalen konnte der Bewegung nicht mehr Einhalt gebieten. Die Revision wurde vom Volke mit großer Mehrheit verlangt, und ein demokratischer Verfassungsrat arbeitete das neue Grundgesetz aus, das in der Volksabstimmung 1869 gutgeheißen wurde.

In dieser *Verfassung* kam der *sozialpolitische* Doppelcharakter der demokratischen Bewegung deutlich zutage. »Sie führte das obligatorische, in der Regel zweimal, im Frühjahr und im Herbst, zu veranstaltende Referendum für Gesetze und Konkordate und überdies das Finanzreferendum ein, gab dem Volke das Recht der Gesetzesinitiative sowohl in der Form der einfachen Anregung wie des ausgearbeiteten Entwurfs, erleichterte die Verfassungsinitiative durch Herabsetzung der für ein Begehren nötigen Zahl von Stimmberechtigten von 10 000 auf 5000, beseitigte die indirekten Kantonsratswahlen, soweit sie noch bestanden, schloß den Regierungsrat von der Mitgliedschaft des Kantonsrates aus und legte die Wahl des Regierungsrates, der Ständeräte und der Bezirksbehörden in die Hand des Volkes. Aber auch den sozialen Postulaten der Demokraten wurde sie in weitgehendem Maße gerecht«[46]. So wurde eine Kantonalbank geschaffen, der Arbeiterschutz organisiert und die unentgeltliche Bildung des Volkes in Volksschulen verfügt. Weiter fand die schon bestehende Progressivsteuer eine Verschärfung.

Damit war der *Uebergang* von der repräsentativen *zur unmittelbaren Demokratie* vollzogen. Zwar erlebte man auch unter dem neuen Regimente Enttäuschungen und Mißerfolge, und nicht immer erfüllten sich die Hoffnungen des Volkes. Im Großen und Ganzen bewährte sich jedoch die Verfassung, und ihre Grundlagen bestehen noch heute.

Aus der Zürcher Erneuerung schöpften aber auch andere Kantone die Kraft zu weitgehender Umgestaltung ihrer Verfassungen, so der Thurgau, Luzern, Solothurn und der Aargau.

Für die bernischen Demokraten bedeutete das energische Vorgehen ihrer Gesinnungsgenossen eine nicht zu unterschätzende Hilfe in ihren eigenen Plänen. Sofort hatten sie die Wichtigkeit des Stellungswechsels im einflußreichen Zürich erkannt und gespannt verfolgten sie die ersten, einleitenden Schritte zur Verfassungsrevision. Geschickt leiteten sie die öffentliche Diskussion von allerlei materiellen Fragen auf ihre Grundsätze zurück. Triumphierend jubelte der

»Bund«: »Dem ‚Bund' ist die Mühe erspart, sich zum Referendum neu zu bekennen, denn in seinen Blättern wurde dasselbe angeregt, besprochen und verfochten schon zu einer Zeit, als seine Verteidigung nicht zu den angenehmen Aufgaben gehörte, weil es fast alles gegen sich hatte. Umso größer ist allerdings die Genugtuung, dieses ursprünglich und echt schweizerische, keinem fremden Staate nachgeahmte, sondern auf republikanischem Boden heimische Volksrecht vom intelligentesten Kanton der Eidgenossenschaft, von demjenigen, wo ihm das entgegengesetzteste politische System begegnet, aus selbständigem Antriebe und aus eigenem Willensausdruck aufgenommen zu sehen ... In seinem Ganzen wie in den einzelnen Punkten steht das Zürcher Revisionsprogramm auf festem Boden, nirgends auf demjenigen einer Neuerung ins Ungewisse, überall auf Erfahrungen bereits bestehender Einrichtungen. Es ist also keinerlei Furcht gerechtfertigt, daß es die alten Errungenschaften Zürichs gefährde, sondern gegenteils die Hoffnung, daß es ihm neue freie und fortschrittliche Bahnen eröffne«[47]. Im Kanton Bern wollte nämlich die Weiterentwicklung der Volksrechte nicht recht in Schwung kommen. Noch im November 1867 hatte alt-Regierungsrat Brunner im Großen Rate *angefragt*, wann die Referendumsfrage endlich auf der Traktandenliste erscheinen werde. Weber hatte darauf geantwortet, »daß diese Frage in Untersuchung liege und ihr die vollste Aufmerksamkeit geschenkt werde«[48]. Trotz einer neuerlichen *Mahnung*, die von 46 Großräten eine Woche später eingereicht wurde, verstrich die Zeit ohne positive Ergebnisse zur Beschwichtigung der ungeduldigen Demokraten.

Da setzte der *Verein der Liberalen Berns*, angeregt durch die Fortschritte in Zürich, eine *Besprechung der Erweiterung der Volksrechte* auf sein Monatsprogramm. Dieser Verein war im Anschluß an die Nationalratswahlen von 1866 gegründet worden, und seine wöchentlichen Erörterungen über vaterländische und allgemeine Tagesfragen fanden stets reges Interesse. Ihm gehörten die besten Vertreter des Bundesfreisinns an. Die Vereinsbildung war im Hinblick auf die überlegene Stärke der Konservativen in der Stadt Bern und im Mittelland erfolgt. Die referendumsfeindliche »Berner Zeitung« goß zwar ihren Spott über die langsamen Berner: »Als die bekannte Zürcher Bewegung kam und Boden faßte, fingen, wie vom Himmel gefallen, auch die Liberalen in ihrem Verein in Bern an, über die Erweiterung der Volksrechte zu disputieren. Die ganze minime Bewegung verrät eine gewisse Aengstlichkeit, die aber wenigstens darin ihr Gutes hat, daß selber Männer, die kaum vor einem

Jahr sich im Großratssaale gegen alle Gesetzesvorlagen an das Volk ausgesprochen, jetzt aus vollem Halse für das Referendum plädieren. So können in Kurzem Zeiten und Menschen ändern. Wir unsererseits halten zu dem Ausspruche des Herrn Fürsprecher Niggeler: das Volk werde seine unveräußerlichen Rechte schon geltend machen, wenn es sie notwendig finde, man brauche sie ihm nicht anzubieten«[49]. Das hinderte die Liberalen jedoch nicht, das Problem mit aller Gründlichkeit von allen Seiten zu beleuchten. Wenn auch die verschiedenen Redner, die an mehreren Sitzungen in dem Vereine sprachen, nicht alle gleicher Meinung waren, so zeigte es sich doch bald, daß die entschiedene Mehrheit sich für die Weiterentwicklung der Volksrechte im Prinzip einsetzte, zur Hauptsache allerdings aus *parteipolitischen* Gründen[50]. Da die Strömung im Volke für die Demokratisierung der Verfassung bereits unaufhaltsam schien, wäre es für eine Partei ein politischer Selbstmord gewesen, sich ihr zu widersetzen. Das hatten ja auch die Konservativen eingesehen; sie traten auf die Einführung neuer Volksrechte ein, weil sie mit den konservativen Instinkten des Volkes rechneten und daher eine stärkere Stellung ihrer Partei erwarteten. Umgekehrt fürchteten die Radikalen den hemmenden Zug des Referendums. Deutlich kennzeichnete der radikale Fürsprecher Beck die merkwürdige Lage der Radikalen. Er hob hervor, daß sich die Liberalen schon vom Parteistandpunkte aus nicht von den Konservativen überholen lassen dürften, weil es sonst dahin komme, daß diese mit Recht sagen könnten: »Seht da die Liberalen, sie kochen Leim im liberalen Leist, sie machen nichts! *Wir* sind die rechten Volksfreunde! *Wir* führen das Referendum ein. *Du*, Berner Volk, bekommst diesen Edelstein in deiner Krone von uns!«[51] Wenn Bern den Schritt zur Erweiterung der Volksrechte unternehme, so sei der Fortschritt für die Zukunft gesichert, und es liege viel daran, daß dieser Fortschritt nicht gemacht werde wie im Jahre 1841 in Luzern, und wie es damals in Solothurn beabsichtigt war, d. h. von der reaktionären Partei zugunsten der Reaktion. Viel werde davon abhängen, *wer* das Referendum einführe, ob die freisinnige Partei zugunsten des Fortschritts oder die Konservativen zugunsten der Reaktion.

Aehnlich lautete die Ansicht des Bezirksprokurators Züricher. Seit der verunglückten Bundesrevision von 1866 sei es allmählich doch klar geworden, daß die demokratische Bewegung im Volke Fuß gefaßt habe. Daher wäre es ein großer Fehler, wollte die radikale Partei derselben widerstreben. Sie träte nicht nur ihrer eigenen Bestimmung entgegen, die Trägerin des Fortschritts zu sein, son-

dern es würde auch der konservativen Partei die Gelegenheit in die Hand gegeben, den Strom in ein falsches Fahrwasser zu lenken, die ganze Bewegung in ihrem eigenen Interesse auszubeuten und eine zweite fünfziger Periode herbeizuführen. Man müsse dem Strome, nachdem er einmal als geschichtlich berechtigt anerkannt worden sei, vorangehen, ihn organisieren und ins rechte Fahrwasser leiten[52].

Gegen diese Befürworter des Referendums zum Zwecke der Uebertrumpfung der Gegenpartei stemmte sich aber immer noch eine ganze Anzahl von Radikalen im Verein, weil sie im Referendum nur ein Werkzeug der konservativen Interessen und einen Hemmschuh des Fortschrittes erblickten. Ihr Organ, die »Berner Zeitung«, schwankte allerdings und öffnete ihre Spalten Einsendungen beider Seiten. Alt-Nationalrat Niggeler stellte im Vereine fest, das Volk sei schon jetzt nicht unterjocht oder rechtlos, besitze es doch die Zusicherung der Selbstkonstituierung, der Verfassungsrevision, der Wahlen und sogar der Abberufung.

Aufs heftigste entgegnete ihm Oberrichter Moser, daß er den eben gehörten Vortrag bedauere, weil es vollständig verspätet und vergeblich sei, noch gegen die Erweiterung der Volksrechte anzukämpfen, denn das Referendum sei eine *aus- und abgemachte* Sache. Es stecke nun einmal im Volke, und es könne sich infolgedessen nicht mehr darum handeln zu beraten, wie viel oder wie wenig man dem Volke geben wolle, da das Volk sich mit Recht alles nehmen werde, was es verlange. Am besten sei also, ihm gleich alles zu geben, nicht nur das Referendum, sondern auch die Initiative und das Veto.

Interessant war die Begründung des Rechtsprofessors Gustav Vogt, der sich für das Veto und gegen das Referendum entschied, weil er in der Agitation des ersteren ein politisches Weckungsmittel erblickte, vom ruhigen Gange des letzteren dagegen »eine süße Gewohnheit des Annehmens« erwartete, die nur wieder zu neuer Einschläferung führe.

Andere Mitglieder des Vereins jedoch fürchteten gerade die ewige Unruhe des Vetos. Regierungspräsident Weber verwarf dieses Volksrecht unbedingt. »Bisher ist in der Regel gerade als ein entscheidender Gesichtspunkt gegen die Volksrechte die Möglichkeit einer Agitation angeführt worden. Das Veto ist nun ein reines Recht der Negation, und der Vorwurf agitatorischen Charakters trifft bei ihm darin zu, daß schon zu seiner bloßen Inszenesetzung immer Agitation notwendig ist. Diese Agitation aber ist gerade nicht die wünschenswerte, denn sie wird in der Regel von der im Großen Rate geschlagenen Minderheit, wenn nicht gar von Leuten, denen sie Selbst-

zweck ist, ausgehen. Sie besteht daher nicht in einer lebendigen, bewegten Diskussion, sondern in einem absichtlichen Heruntermachen der Behörden und ihrer Handlungen, dessen einziger großer Triumph schließlich die Verwerfung des von den Behörden Beschlossenen ist, weil mit dem Veto eben nur verworfen werden kann ...

Die gesunde Bewegung, welche in rühriger und mannigfaltiger politischer Besprechung und Tätigkeit besteht, sowohl in der Presse als im Volke, ist beim Referendum keineswegs ausgeschlossen, wohl aber diejenige, welche nur zum Zwecke hat, ein Volksrecht als Hetzerei zu verwerten. Denn beim Referendum weiß das Volk, daß es das oberste Recht hat zu entscheiden und daß es diese Entscheidung regelmäßig zu üben hat. Es bedarf also keiner Aufstachelung, um sich die Form dieses Rechtes zu wahren und bereitet sich umso ungestörter und überlegter auf das inhaltliche, sachliche Urteil seiner Entscheidung vor. Einen Hauptvorzug hat ferner das Referendum als das beste Mittel, das Volk politisch zu bilden. Es ist sowohl affirmativ als negativ, d. h. das Volk kann in seiner Ausübung sowohl annehmen als verwerfen, und es bringt die genaueste und innigste Wechselwirkung zwischen dem Großen Rate und dem Volke hervor. Der Große Rat bringt seine Gesetze mit gemeinverständlicher Begründung derselben vermittelst Proklamation und Presse an das Volk und das letztere kann dieselben unbefangen aufnehmen, da es nicht bloß durch eine vorangegangene oppositionelle Agitation zur Entscheidung gedrängt wird«[53].

Den sichersten Boden für die Volksrechte aber schuf Florian Gengel, gewesener Redaktor am »Bund«.

Er wurde 1834 als Sohn des bündnerischen Obersten Gengel geboren. Siebzehnjährig verließ er mit dem Maturitätszeugnis die Kantonsschule Chur und studierte auf den Universitäten Tübingen, Zürich, München und Paris die Rechtswissenschaften. Nach anfänglicher Tätigkeit als Vermittler in Chur wandte er sich bald der Journalistik zu und trat 1861 in die Redaktion des »Bund« ein, wo er mit Abraham Roth und Karl Tscharner zusammenarbeitete. Hier erregte er mit seinem Eintreten für die Einführung von Referendum, Initiative und Abberufungsrecht in den Kantonen und im Bunde Aufsehen. Für so weitgehende Ideen war aber die Zeit noch nicht reif, und die Mitredaktoren am »Bund« waren so wenig damit einverstanden, daß Gengel im Herbst 1867 die Redaktion der Zeitung verließ. Das hinderte ihn jedoch nicht, am 10. Februar 1868 im Vereine der Liberalen Berns in glänzender Form seine Ansichten über die Volksrechte darzulegen. Darauf nahm er von der Bundes-

stadt Abschied und gründete nach dem Kaufe einer Druckerei in Chur den »Freien Rätier«, um sich mit der Herausgabe eines eigenen Blattes das freie Wort zu sichern. Mit sprühendem Geist setzte er sich gleich in seinem Einführungsartikel durch, in dem er den Wahlspruch »Vorwärts und aufwärts« zur Grundlage nahm. Deshalb stand er auch bei den Kämpfen von 1874 um die Revision der Bundesverfassung mit seiner Zeitung in vorderster Linie der Freisinnigen. Als geborener Parteiführer gründete er die freisinnige Partei Graubündens, an deren Spitze er jahrzehntelang stand. 1869 wurde er in den Großen Rat seines Heimatkantons gewählt, war Mitglied des Kantonsgerichts und der Standeskommission. Im gleichen Jahre lehnte er eine Berufung als Professor für schweizerisches Staatsrecht an die Universität Zürich ab. Am meisten freute er sich über seine Wahl in den Ständerat, den er 1878 präsidierte.

Gengel setzte sich unermüdlich für das bündnerische Hotelwesen und die Eisenbahnen ein. Nachdem der Kampf zwischen Splügen und Gotthard zugunsten des letzteren ausgefallen war, arbeitete er an der Verwirklichung einer Ostalpenbahn.

Solange Gengel im öffentlichen Leben stand, trat er in Wort und Schrift für den Fortschritt auf politischem und wirtschaftlichem Gebiete ein. Als er aber immer mehr an einem schweren Augenübel litt, das sich schließlich zu fast völliger Erblindung verschlimmerte, zog er sich 1892 ins Privatleben zurück. Oft verdüsterten Gemütsdepressionen seinen Lebensabend. Florian Gengel starb 1905 in Chur[54].

Sein Vortrag im Liberalen Verein vom 10. Februar 1868 versuchte, die Grundlagen und den Charakter der Selbstregierung des Volkes nach allgemeinen Leitsätzen darzustellen und die volle, unverkürzte Volkssouveränität als das Prinzip der Republik zu erklären.

Gengel ging von der Erfahrungstatsache aus, daß Zwang eine fruchtbare Tätigkeit des menschlichen Geistes verhindere, weshalb Fortschritt nur in den Staaten möglich sei, wo das Volk ein selbstbestimmendes Wesen mit bewußtem, freiem Geiste sei. Das unveräußerliche Naturrecht der Volkssouveränität als Inbegriff des obersten und letzten Entscheidungsrechtes in allen Staatsangelegenheiten verlange jedoch eine Verfassung, die die wichtigsten Volksrechte garantiere, als da seien Volksabstimmung über Gesetze, Staatsverträge, größere Ausgaben, Gesetzesrevision und Gesetzesinitiative, Einspruch gegen beliebige Handlungen der Behörden (Veto), Verantwortlichkeit der Beamten.

Gengel fragte, ob es wirklich zweckmäßig sei, dem Volke die volle

Souveränität *praktisch* anzuvertrauen. Erstens widerlegte er die regelmäßig auftauchende Behauptung, das Volk habe keine Zeit zur Selbstregierung, indem er nachwies, daß im Durchschnitte eines Jahres ungefähr drei bis vier Sonntagnachmittage für Wahlen, Abstimmungen »verloren« gingen. Im Verhältnis zu diesem Zeitopfer sei aber der Vorteil unbestreitbar, im eigenen Interesse statt im Interesse eines Herrschers regiert zu werden, womit Gengel der Herrschaft der Radikalen Eigennutz vorwarf. Ernster wiege der Einwand, die Volksgesetzgebung sei ein Hemmschuh des Fortschritts und der Kultur; das entscheide das ganze Problem. Dieses bemesse sich grundsätzlich zwischen dem System der Bevormundung, die den Bürger und das Volk zu jeder Zeit als unmündiges Kind ansehe, »das nie selbst gehen lernt, sondern auf Schritt und Tritt geleitet werden muß«, und dem System der freien Selbsttätigkeit, welches lehre, »daß Kinder, die man nie gehen läßt, auch nie gehen lernen, und daß dagegen Kinder, die man auf ihre eigenen Beine stellt, zwar stolpern, aber dafür bald auf eigenen Füßen stehen und gehen«[55]. Infolgedessen zerfalle nach der Anschauung der Repräsentativdemokratie das Volk in zwei Teile, die Gebildeten, welche das Regieren und Erlassen von Gesetzen verstünden, und die Volksmasse, welche dafür zu dumm sei, wogegen die Demokratie diesen Unterschied nicht kenne, da in ihr Bildung und Volksmasse eins seien.

Das Volk als der eigentliche Rumpf des Staates empfinde am besten das Bedürfnis des Rechtes und Wohlergehens, da sich an ihm am unmittelbarsten Gesetz, Staatsmacht und Uebelstände auswirkten. Diese Stimme des Gesamtvolkes, das sich zwar auch irre, auf die Dauer aber der Wahrheit nicht verschließe, äußere sich in der öffentlichen Meinung. Die Empfindung des Bedürfnisses, die Erkenntnis der heilenden Idee, die Belehrbarkeit über den richtigen Weg gäben genau den Maßstab einer Volksabstimmung über ein Gesetz. Das gesunde Fühlen, ob ein Gesetz gut oder schlecht sei, genüge deshalb, ohne daß das Volk die genauen Einzelheiten z. B. eines Zivilgesetzes kenne oder verstehe. Selbst machen könne das Volk allerdings die Gesetze nicht. Dazu brauche es die Gebildeten und Sachverständigen, die kraft ihrer Intelligenz die Erkenntnis für die Bedürfnisse des Volkes haben müßten. »Die Intelligenz gebe dem Volke die wahren heilbringenden Ideen, und das Volk gebe dazu die gesunde Volksnatur ... Diese Wechselwirkung von Intelligenz und Masse, von Behörden und Volk, nicht Aristokratie, nicht Pöbelherrschaft, ist die Signatur, der wahre Kern der Demokratie. Wenn also von den Gegnern der Volkssouveränität behauptet wird, die Volks-

stimme werde den Interessen der Kultur hinderlich sein, so ist dieses Urteil in seiner absprechenden Verneinung durchaus unrichtig. Das Richtige ist vielmehr, daß die Volksstimme den innern Kulturzustand und den Kulturtrieb eines Volkes genau angeben wird. Ein dummes, stabiles Volk wird durch die Volksabstimmung keine sonderlichen Fortschritte machen, ein einfaches Volk in einfachen Verhältnissen wird sich einfache Gesetze geben, ein reich begabtes, hochstehendes, mit äußeren Gaben gesegnetes Volk wird das höchste in der Kultur erreichen«[56].

Eine Bedingung zur Ausübung der Volkssouveränität werde zu Recht gestellt, nämlich die der Reife eines Volkes. Für diese Reife brauche jedoch nicht der höchste Grad der Volksbildung abgewartet zu werden, denn die sei da, wenn das Volk selbst die Ausübung der Souveränität wolle ... »Sobald das Volk sich selbst regieren will, dann hat es auch das Bewußtsein und die Kraft, seine Aufgaben selbst zu lösen. Dann allerdings wird dasjenige Volk das reifste, tüchtigste sein, welches zugleich die beste Volksbildung hat. Die Volksbildung wird stets die Schwester der Selbstregierung sein«[57].

Zum letzten Verhandlungstage am 5. März 1868 wurden die Mitglieder des Großen Rates eingeladen, und eine ganze Anzahl fand sich auch wirklich ein. Aus ihren Aeußerungen ergab sich, daß die Frage der Erweiterung der Volksrechte am wenigsten lebendig im Jura war, im Emmental noch schlummerte, dagegen regen Anteil fand im Seeland und im Oberaargau. Uebereinstimmend hielten sie es für ein Bedürfnis der unmittelbaren Gegenwart, die Frage durch Besprechung und Beratung unter dem Volke zum vollen Verständnis und zur praktischen Reife zu bringen.

Aus den vielen Voten stach das in Form und Inhalt glänzende Wort des Bundesrates Schenk hervor. Er freue sich dieser frischen Regung, führte er aus, welche die schlaff herabhängenden Segel des politischen Lebens schwelle. Frage man doch nicht kleinlich, woher solche Luftzüge kämen. In den dreißiger Jahren habe sogar einer aus dem Auslande geblasen, und die Schweiz habe ihn gut benutzt. Man solle gleichfalls nicht vor den neuen Ideen erschrecken und behaupten, das Volk sei nicht reif dafür. Dieses sei geschult genug zur Selbstgesetzgebung. Dazu würden die Abstimmungen, besonders wenn man die Bürger nicht mehr in die Kirchen einsperre, sondern ihnen durch Wahlbüros die Pflichterfüllung erleichtere, die politische und die allgemeine Bildung heben. Dann aber werde das Volk fähig sein, bei jedem Gesetze das Urteil abzugeben, ob es seine Meinung, sich selbst darin erkenne.

Unterdessen war im Großen Rate der entscheidende Schritt bereits getan worden. In seiner Eröffnungsrede vom 2. März 1868 hatte der seit dem Frühling 1867 als Präsident amtierende Rudolf Brunner vielsagend gesprochen. »Meine Herren! Seit unserer letzten Sitzung haben im Kanton Zürich Ereignisse stattgefunden, die jedenfalls nicht ohne Nachwirkung auf die Entwicklung des öffentlichen Rechts in den übrigen Kantonen und vielleicht später sogar im Bunde bleiben werden ... In Zürich bereitet sich ... die Umwandlung des bisherigen Repräsentativsystems in eine unmittelbare Demokratie vor, und es ist dieses Ereignis für uns umso bedeutungsvoller, als ... namentlich in Bern die nämliche Bewegung immer ernsthafter auftritt und allmählich sich der öffentlichen Meinung bemächtigt. Bereits hat das Begehren nach der verfassungsmäßigen Einführung des Volksentscheides die Schwelle dieses Saales überschritten, und der von Ihnen im Sommer 1866 ohne Widerspruch erheblich erklärte Anzug wird Ihnen auch in dieser Sitzung bei Anlaß des Staatsverwaltungsberichtes wieder in Erinnerung gebracht«. Brunner berührte dann einmal mehr die verschiedenen Einwände gegen die Volksgesetzgebung wie deren Vorteile. »Glauben Sie zwar nicht, meine Herren, daß ich das einzige Heil des Staates in der unmittelbaren Demokratie erblicke, denn es ist auch *das* nur eine Form, deren Inhalt, wie die Geschichte lehrt, ein sehr verschiedener sein kann. Aber als den schlimmsten Feind eines Freistaates betrachte ich die Gleichgültigkeit der Bürger um das öffentliche Wesen, und in diesem Punkte habe ich schon lange die feste Ueberzeugung gewonnen, daß nur durch eine direktere Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung größeres Interesse an den öffentlichen Zuständen geweckt und das Pflichtgefühl des Einzelnen gegenüber der Gesamtheit geschärft wird. Namentlich wird alsdann auch die Intelligenz außerhalb des Ratssaales in weit höherem Maße als bisher berufen sein, ihren berechtigten Einfluß auf den Gang unserer politischen Entwicklung zur Geltung zu bringen, und die Parteien werden in der Zukunft weniger mehr durch die *Personen* als durch die *Sachen* bestimmt werden ... Viele hegten, ich weiß es wohl, im Kanton Bern die Befürchtung, das Volk werde sich, namentlich in finanziellen Fragen, nicht durch sein wohlverstandenes Interesse, sondern durch engherzige Beweggründe leiten lassen. Die einzelnen Landesteile werden einander feindselig gegenüber stehen und damit jeder Fortschritt unmöglich gemacht werden. Ich gestehe Ihnen ganz offen, meine Herren, ich habe eine bessere Meinung vom Berner Volk ... Wir können alle diese Fragen, die sich auf die Einführung der Volks-

gesetzgebung beziehen, *jetzt noch*, ohne sofortige Verfassungsrevision, frei von allen Nebenrücksichten, zum Abschluß bringen. Ob dies in späteren Jahren auch möglich wird, wage ich heute nicht zu entscheiden«[58].

Der Hinweis Brunners auf die Umwälzung in Zürich und die überaus günstige Lage im eigenen Kanton ist bezeichnend für seine Fähigkeit, den psychologisch richtigen Augenblick für die Durchführung eines Programms zu erfassen. Nicht neu ist die hohe Meinung, die er vom Bildungsgrade und der uneigennützigen Weitsicht des Volkes hatte. Das Referendum sollte diese Eigenschaften durch die aktive Mitarbeit des Volkes am Staatsleben noch weiter entwickeln und gleichzeitig auch den Teil der Intelligenz heranziehen, der sich von Staatsämtern fernhielt.

Am 6. März 1868 beantragte die *Staatswirtschaftskommission* dem Großen Rat, »es möge der Regierungsrat über die vom Großen Rate erheblich erklärten Anzüge betreffend die Ausführung des Artikels 4 des § 6 der Staatsverfassung demnächst dem Großen Rate Vorlagen einreichen«, womit die Angelegenheit endgültig ins Rollen kam[59]. Dieser Kommission, die die Aufgabe hatte, das Budget zu prüfen, die Staatshaushaltung zu überwachen, die Staatsrechnung zu untersuchen, hatte auch den Staatsverwaltungsbericht zu begutachten, in welchem Auskunft über die Behandlung der vom Großen Rate erheblich erklärten Anzüge erteilt war. Sie fand es nun zweckmäßig, das Problem der Volksabstimmung nicht mehr auf die lange Bank zu schieben. Trotzdem Regierungspräsident Weber ein überzeugter Anhänger des Referendums war, hatten ihm andere wichtige Regierungsgeschäfte bisher nicht erlaubt, die Frage eingehend zu studieren.

So fiel es ihm nicht schwer, sich *ehrenwörtlich* zu verpflichten, bis spätestens zur Herbstsession eine *Vorlage* auszuarbeiten. Er erklärte als Antwort auf den Antrag der Staatswirtschaftskommission, die Untersuchung werde sich auf die Fragen erstrecken, ob man überhaupt die Erweiterung der Volksrechte wolle, ob sie bejahendenfalls auf dem Wege des Veto oder des Referendums durchgeführt werden solle, und ob sie überdies nach dem § 6/4 der Verfassung möglich oder ob eine Verfassungsrevision nötig sei[60].

Trotz dieses Ehrenwortes mahnte alt-Regierungsrat Brunner den Regierungspräsidenten, daß er unbedingt sich mit der Sache befassen möge, und er bedauerte, »daß, nachdem die Frage so lange im Großen Rat erörtert worden ist, zuerst Dr. Locher in Zürich vorangehen und ‚durchlochen' mußte, so daß es den Anschein hat,

als ob die Zürcher in dieser Frage vorangehen, während doch die Berner diesfalls die ersten Schritte getan haben«[61].

In der Abstimmung wurde der Antrag der Staatswirtschaftskommission nach kurzer Diskussion gutgeheißen.

In der gleichen Session wurde das Dekret über die Ausführung der Juragewässerkorrektion mit 170 gegen 2 Stimmen gutgeheißen. Auch ein erweiterter Ausbau des bernischen Straßennetzes wurde auf das Jahr 1869 festgesetzt. Bei der Beratung zur Beschaffung der dafür nötigen Geldmittel entfesselten zwei verschiedene Anträge einen heftigen Kampf. Die Großratskommission wollte das Geld auf dem Anleihenswege aufnehmen. Die Staatswirtschaftskommission aber schlug eine jährliche Ausgabe von 300 000 Franken vor, die ins ordentliche Budget gesetzt und nötigenfalls durch Erhöhung der Steuern gedeckt werden sollten. Damit wollte sie eine weitere Vergrößerung der Staatsschulden verhindern, die wegen des andauernden Defizites der Staatsbahn, wegen der Jurabahn, der Seelandentsumpfung, des Neubaus eines Kantonsschulgebäudes und anderer Unternehmungen bereits auf ungefähr 30 Millionen geschätzt wurden. Im Verlaufe der Debatte stellte Großrat Trachsel folgenden Antrag: »Ich stimme in erster Linie dem Antrage der Staatswirtschaftskommission bei, ich stelle aber den weitern Antrag, auf den Fall der Annahme des Entwurfs ... der Straßennetzkommission sei das Ergebnis nach § 6, Ziffer 4 der Staatsverfassung dem Volke zum definitiven Entscheid vorzulegen. Wenn das Volk, wie ich glaube, Ja sagen wird, so hat dann der Souverän selbst entschieden und muß ... auch die Folgen davon tragen«[62]. Dieser Antrag wurde mit 149 gegen 47 Stimmen angenommen. Wenn also der Anleihensweg beschritten werden sollte, so mußte zuerst das Volk angefragt werden. Der Beschluß war insofern bedeutsam, als es das erstemal war, daß der § 6/4 zur Anwendung kommen würde. In der Schlußabstimmung drang jedoch der Antrag der Staatswirtschaftskommission durch, womit der Eventualbeschluß einer Volksabstimmung automatisch dahinfiel.

Rudolf Brunner hatte die *Lage* mit klarem Blicke erfaßt, wenn er sie für die Einführung der erweiterten Volksrechte als *ausnehmend günstig* charakterisierte. Wichtige Geschäfte, die die Oeffentlichkeit und die Behörden vollkommen in Anspruch genommen hatten, waren glücklich unter Dach gebracht. Nach langen mühsamen Verhandlungen und Anstrengungen waren die Vorbereitungen zu der großen Juragewässerkorrektion so weit gediehen, daß im Frühjahr 1868 mit den Arbeiten begonnen werden konnte. Der Jura hatte

die Subvention seiner Eisenbahnen durch den Staat Bern erkämpft und unterdrückte jetzt seine Separationsgelüste. Das Jahr 1868 war also nicht mehr belastet mit der schwerwiegenden Jurafrage, die sich wie ein roter Faden durch die letzten Jahre gezogen hatte. Dafür drang nun auch die unangenehme Erhöhung der Vermögenssteuer auf zwei Promille zur Sanierung der unerfreulichen Finanzlage des Kantons durch. Somit konnten die Verhandlungen über die Erweiterung der Volksrechte in aller Ruhe und ohne den Vorwurf eines Gelegenheitsgesetzes in Angriff genommen werden.

Auch der unverwüstliche Pamphletär Romang hatte die Beschleunigung der Dinge gewittert. Aus seinem selbstgewählten Exil in Genf, wohin er sich 1866 zurückgezogen, um, wie er betonte, dem von ihm gegeißelten Treiben nicht mehr aus der Nähe zuschauen zu müssen, nachdem ihm »die Clique der modernen Geldaristokratie« durch »maßlose Verfolgungen, durch niedrige Racheakte« seinen Wirkungskreis geraubt hätte, schleuderte er seine zweite Schrift in die aufflackernde Volkbewegung, da »die Zeit zur öffentlichen Diskussion der in Bern wuchernden Uebelstände gekommen« sei[63]. Als Heilmittel pries er in seinem Reformprogramm Referendum, Initiative und Volkswahl der Regierung an, um der schlechten Staatsverwaltung ein Ende zu setzen. Wenn sich Romang aber die gleiche Wirkung versprochen hatte, wie sie Locher in Zürich hatte, so täuschte er sich gründlich. Seine beiden Haupttrümpfe, die Eidgenössische Bank Stämpflis und der abgetane Demmeprozeß, vermochten nicht mehr, die Gemüter in Wallung zu bringen. Seine Propagierung der Volksrechte kam zu spät, denn längst wurde dieses Problem allerorts besprochen. So blieb die Streitschrift ein schwacher Nachhall ihrer Vorgängerin von 1865.

Der unglückliche *Referendumsparagraph* der Verfassung von 1846 wurde nun gründlich geprüft. Nie war er in seinem mehr als zwanzigjährigen Dasein aus der Statistenrolle herausgetreten, obschon seine gesetzliche Anwendung mehrmals im Brennpunkt der Beratungen gestanden war. Man hatte jeweilen schlagende Gründe ins Feld geführt, warum der Paragraph in seiner beschaulichen Muße nicht gestört werden dürfe, bis er zuletzt beinahe zum Gespött diente. Nie in den Kampf gerufen, nie hinausgeführt in die Wirklichkeit zur Erprobung seiner Tüchtigkeit, wurde er pietätlos eine rostige Pflugschar genannt, welche keine einzige Furche gezogen. Wieder andere hielten ihn für eine Institution, vom gemütlichen Berner Mutz eigens zu dem Zwecke erfunden, um nicht mit dem Geschmeiß von Veto oder Referendum oder ähnlichen Quälgeistern in dem angenehmen

Schlummer belästigt zu werden[64]. Auf literarisch begabte Geister wirkte er in seiner gänzlichen Verlassenheit anregend, wie die folgende Anekdote aus seinem unglücklichen Leben beweisen möge[65]:

»Es war einmal ein armer Paragraph, der einsam und verlassen in einem Winkel der Verfassung stand. Als nun die Zeit zur Festsetzung des Notarmenétat gekommen war, so dachte er in seinem Elende: ‚Ich bin ein armes von meinen Eltern verlassenes Ding. Niemand nimmt sich meiner an. Wohlan, ich melde mich zur Aufnahme auf den Notarmenétat'.

Im Gemeindehause saßen die Mannen versammelt, oben am Tisch mit lällender Zunge der alte Bärenmutz als Armeninspektor, neben ihm die Gemeinderäte, darunter Köbi mit dem Schnauz (Jakob Stämpfli) und Chläis mit dem großen Bart (wohl der einflußreiche Führer der Radikalen, Niklaus Niggler). — Wie nun der kleine Paragraph sich durch die Leute gedrängt hatte und die Reihe an ihn kam, fragte der Armeninspektor: ‚Wie heißest du, mein Kleiner?' Schüchtern antwortete der Kleine: ‚Paragraph Sechs'. ‚Wo kommst du her?' ‚Aus der Verfassung.' ‚Wann bist du geboren?' ‚Anno 1846'. ‚Wer sind deine Eltern?' ‚Ich kenne sie nicht. Mein Lebtag hat sich niemand meiner angenommen.' Der Bärenmutz schüttelte unmutig den zottigen Kopf: ‚So-so, also ein verlassenes, ausgesetztes Kind.'

Da trat aus der Menge ein hohes ernstes Weib, jugendlich und schön mit einer roten Mütze auf den Locken. Errötend sprach sie: ‚Meine Herren! Ich bin die Freiheit und erkläre mich als die Mutter jenes kleinen verlassenen Paragraphen. Wollt ihr mich fragen, wer der Vater sei, will ich es euch sagen, so beschämend es für mich ist. — Es sind jene zwei Gemeinderäte Köbi und Chläis.' Staunend sahen alle Anwesenden nach den beiden um, und freudig wollte sich der kleine Paragraph seinen Vätern in die Arme werfen. Diese aber wandten sich unwillig ab und wollten den Kleinen nicht anerkennen. Sie meinten: ‚Das Weib, das jetzt so unverschämt auftrete, kennten sie wohl. Sie hätten sich früher auch hie und da mit ihr abgegeben, aber von dem Kleinen wollten sie nichts. Wenn man jung sei, gehe manches, ohne daß man gezwungen sei, jeden hergelaufenen Buben anzuerkennen.'

Da trat das schöne Weib zornig vor sie hin und sprach mit lauter Stimme: ‚Also ihr verleugnet ihn, euren Sohn, den kleinen Paragraphen? Freilich, ich war ein unerfahrenes Ding, als ich euren Schwüren glaubte und euren Beteuerungen mich hingab. Heute

würde ich es nimmer tun. — Ihr habt mich betrogen. Doch die Vergeltung wird kommen. Unser Kind wird aufwachsen und stark werden und seine verlassene und betrogene Mutter an den untreuen Vätern rächen.'

Damit wandte sich die Freiheit stolz und vornehm ab und verschwand in der dicht gedrängten Menge.

Weinend blieb der verlassene Paragraph vor dem Armeninspektor stehen. Dieser aber beugte sich gutmütig zu dem Kleinen hinunter: ‚Tröste dich, wir wollen für dich sorgen.' Zu den Vätern nun sprach er zornig mit funkelnden Augen: ‚Ihr aber sollt wegen böslicher Verlassung eures Kindes armenpolizeilich bestraft und im Frühling aus dem Gemeinderat geschmissen werden'.«

5. Kapitel.

Referendum oder Veto?

Regierungspräsident Weber hielt Wort. Am 15. August 1868 legte er im Namen des Regierungsrates einen *Gesetzesentwurf* über die Ausführung des § 6 Art. 4 der Verfassung vor. In diesem Zusammenhange gebührt es sich, dem Manne, der sich neben Rudolf Brunner am meisten für die Volksrechte einsetzte, ein paar Worte zu widmen[66].

Johann Weber wurde am 19. Juni 1828 als Sohn eines wohlhabenden Gutsbesitzers auf dem Hofe »Wallachern« bei Seeberg geboren. Früh starben beide Eltern, und vor Erreichung des schulpflichtigen Alters kamen er und seine Schwester unter die Vormundschaft ihres Oheims in die Heimatgemeinde Utzenstorf, wo sie Gelegenheit zum Besuche der Sekundarschule hatten. Schon bald zeigte der aufgeweckte Knabe regen Wissenstrieb, Unternehmungslust und ein mächtiges Streben nach höheren Zielen, als sie ihm nach gewöhnlicher Berechnung gesteckt schienen. Das aufstrebende Talent wurde von dem einsichtigen Vormunde wohlwollend unterstützt und gefördert. In einem Institut in Vevey erwarb sich der Heranwachsende die Kenntnis der französischen Sprache und trat 1848 in die bekannte Fellenbergsche Schule Hofwyl ein, um sich zum *Landwirt* auszubilden. Fleiß, Intelligenz und tadellose Aufführung wurden ihm dort nachgerühmt. Als achtzehnjähriger Freiwilliger nahm er begeistert am Sonderbundskrieg teil.

Darauf *studierte* er an der land- und forstwirtschaftlichen Akademie Hohenheim (Württemberg) und in München, worauf er längere *Reisen* nach Belgien, England und Frankreich unternahm. Mit wertvollen Kenntnissen und Erfahrungen ausgestattet, kehrte er anfangs der fünfziger Jahre in die Heimat zurück. Er hatte nicht bloß Landwirtschaft, sondern auch Nationalökonomie und Sozialwissenschaft kennengelernt, war nicht bloß gereist, sondern hatte sich umgesehen und die Welt beobachtet, so daß ihm Industrie und Politik so geläufig waren wie Bodenkultur und Viehzucht. Er griff denn auch sofort praktisch ein, räumte in seiner Gemeinde mit dem Rechnungsschlendrian auf und führte in einem armen Weiler in der Nähe seines Gutes unter Opfern die Strohflechterei ein, um den Leuten einen Nebenverdienst zu sichern. Das Volk erkannte ihn bald als treuen Freund und Verfechter seiner Interessen und wählte ihn 1854 in den *Großen Rat*. Schon vier Jahre später wurde er als Direktor der Domänen, Forsten und Entsumpfungen in die *Regierung* berufen. Hier konnte er nun seine volkswirtschaftlichen Ideen in die Wirklichkeit umsetzen. Große Verdienste erwarb er sich, als er die Seeland- und Haslętalentsumpfung ins Werk setzte und Wildbachverbauungen leitete. Auch im Forstwesen griff er rationell ordnend und gesetzgeberisch mit Vermessungen und Gründung einer Forststatistik durch. Bald stand er deshalb an der Spitze des schweizerischen Forstvereins. Einen besonderen Denkstein hat sich Weber bei der Bauernschaft durch die Gründung der landwirtschaftlichen Schule Rüti gesetzt, an der nicht nur die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung, sondern auch die praktische Arbeit gelehrt wurden. Wiederholt *Regierungspräsident*, befaßte sich Weber in den sechziger Jahren gründlich mit dem Eisenbahnwesen und setzte sich zusammen mit Rudolf Brunner energisch für die Erweiterung der Volksrechte ein. Schließlich wurde er 1872 als *Direktor des Gotthardbahnunternehmens* nach Luzern berufen, vertrat aber noch von dort aus seinen Kanton jahrelang im *Ständerat* (1868—1875). Allzu früh starb er schon 1878, kaum fünfzigjährig, an einer Lungenentzündung.

Demokratischer Sinn, verbunden mit einer idealen Auffassung von Menschen und Dingen kennzeichneten diesen Mann von klarem und praktischem Verstande. Sein hochgetragenes Streben wurde unterstützt durch organisatorisches Geschick und große Arbeitskraft. Die Reinheit und Treue seines Charakters, die Geradheit seines Handelns nach festen Grundsätzen entsprachen seiner liebenswürdigen Einfachheit und Güte.

Nun der *Entwurf des Regierungsrates*[67]:

»Der Große Rat des Kantons Bern, in Ausführung des § 6, Ziffer 4 der Staatsverfassung, beschließt:

§ 1.

Alle Gesetze sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.

In jedem Gesetze sind die Bestimmungen speziell zu bezeichnen, deren Vollziehung durch ein Dekret des Großen Rates oder durch eine Verordnung des Regierungsrates zu ordnen ist.

§ 2.

Die Finanzverwaltung ist durch ein besonderes Gesetz zu regeln.

Dieses Gesetz gründet sich auf einen Finanzplan, welcher mit Rücksicht auf die durch Gesetze oder Beschlüsse eingegangenen Verpflichtungen und die Bedürfnisse des Staatshaushaltes auf dem Grundsatze beruht, daß das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben einzuhalten und eine allmähliche Tilgung der Staatsschulden anzustreben ist. Er soll demnach enthalten:

1. einen summarischen Voranschlag der jährlichen Bedürfnisse des Staatshaushaltes;
2. einen vollständigen Amortisationsplan der Staatsschulden;
3. einen summarischen Voranschlag der ordentlichen Jahreseinnahmen;
4. die Steuerquoten.

Der Finanzplan soll wenigstens eine Periode von vier Jahren umfassen.

Das Finanzgesetz ist jeweilen im ersten Jahr einer neuen Verwaltungsperiode einer Revision zu unterstellen. Außerordentlich kann eine Revision durch den Großen Rat beschlossen werden.

Bis zur Genehmigung des jeweiligen Finanzgesetzes durch das Volk bleiben die vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen über die Finanzverwaltung in Kraft.

§ 3.

Die Abstimmung über die im Laufe des Jahres erlassenen Gesetze findet ordentlicherweise in den Monaten April oder Mai statt, außerordentlich, wenn der Große Rat es bestimmt.

§ 4.

Dieses Gesetz wird dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt.«

Der Regierungsentwurf wurde einer fünfzehnköpfigen *Großratskommission*, in der unter anderen Rudolf Brunner, Moschard, Sahli,

Karrer, Stämpfli, Steiner und von Wattenwyl saßen, zur Begutachtung übergeben.

Zunächst das *Echo* aus *der Presse*, die dem Werke nur beschränktes Lob spendete. Vor allem wurde die Verfassungsmäßigkeit der Erweiterung des Paragraphen 6 zum Referendum bestritten, weil 1846 im Verfassungsrat das Veto ausdrücklich verworfen worden sei, während jetzt ein die Volksabstimmung über alle Gesetze einführendes Statut als getreue Ausführung einer Verfassungsvorschrift ausgegeben werde. Noch bedenklicher fand man die Einschränkung, wonach in jedem Gesetze die Bestimmungen speziell zu bezeichnen seien, deren Vollziehung durch ein Dekret des Großen Rates oder eine Verordnung des Regierungsrates geordnet würden. Auf diese Weise entzöge man gefährliche Abstimmungen dem Volke, indem man die Tragweite nicht enthülle und kritische Punkte der Vollziehung reserviere. Besonders getadelt wurde die Unklarheit der Ausscheidung zwischen Gesetzen, Dekreten und Beschlüssen, ebenso die Unsicherheit, ob Staatsverträge und Gesetze mit Uebergangscharakter dem Referendum unterworfen seien. Ganz unzufrieden war der »Bund«: »Vom Standpunkt der Verfassung aus beurteilt ... geht der Entwurf zu weit. Nach allgemeinen grundsätzlichen Anforderungen gemessen, bietet er zu wenig. Wir fürchten, daß dies das Schicksal noch manches Entwurfes sein werde, welcher, statt auf dem freien Plan einer Verfassungsrevision zu stehen, sich durch den Engpaß hindurch zu winden versucht ...«[68]. Die Radikalen der »Berner Zeitung« rückten natürlich wieder einmal mit ihrem Lieblingsgedanken auf, dem Veto. »Wir zögen das Veto vor und zwar mit einer längeren Frist, weil wir keinen Bürger nötigen möchten, ein Gesetz anzunehmen oder zu verwerfen, wenn ihm das Hauptmittel zur richtigen Prüfung desselben — die Erfahrung — fehlt«[69]. Realpolitisch denkende Demokraten aber sagten sich, besser sei, überhaupt etwas zu erreichen als gar nichts mit einer Revision, da die Stimmung im Volke ziemlich flau blieb. Weitere Fortschritte ergäben sich dann im Laufe der Jahre.

Die *Kommission* des Großen Rates war im Allgemeinen mit dem Entwurf der Regierung *einverstanden*. Eine grundlegende *Abänderung* erfuhr nur der § 2, der in zwei Teile zerlegt wurde:

§ 2.

Ebenso sind dem Volksentscheid zu unterstellen diejenigen Beschlüsse des Großen Rates, welche eine Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand von wenigstens Fr. 500 000.— zur Folge haben.

Der § 3 des Kommissionsentwurfes entsprach dem § 2 des Regierungsentwurfes.

Weiter fand der regierungsrätliche § 4 eine Ergänzung, indem die Bestimmung festgelegt wurde, daß die Gesetze, Beschlüsse des Großen Rates und der Voranschlag erst in Kraft treten sollten, wenn das Volk dieselben angenommen habe.

Trotzdem das Referendumsgesetz schon auf der Traktandenliste der Augustsitzung des Großen Rates stand, kam es erst am 27. November 1868 zur Behandlung. Drohend und erbost über die neuerliche Verzögerung hatte das »Berner Blatt« geschrieben: »Das Volk ist reif, das Volk ist souverän, also gebt ihm, ihr Herren Großräte, was ihm gehört ... Leert ihr aber die Drucke nicht, weil ihr am hellen Tage Gespenster seht, jagt ihr das ganze und vollständige Referendum in die Sackgasse eines krämerhaften Finanzveto, dann haben wir noch *einen* Pfeil im Köcher. Er heißt *Verfassungsrevision*«[70]. Nun aber wurde es ernst. Unter dem Vorsitze Jakob Stämpflis nahm der Rat den Gesetzesentwurf in Angriff. Zu Beginn wurden ihm die beiden vorliegenden Projekte der Regierung und der Kommission durch die Berichterstatter erläutert.

Als Vertreter der Regierung erhob sich deren Präsident Johann Weber. Der Entwurf der Regierung bedeute eine weitgehende Aenderung der verfassungsmäßigen Grundlagen des Staates, indem der bisherige sozusagen unbeschränkte Gesetzgeber, der Große Rat, durch ein schweres Opfer an Macht und Bedeutung den Weg von der repräsentativen zu der reinen Demokratie ebne. Seit dem Zeitpunkt der Auftragstellung habe das Referendum große Fortschritte gemacht, wozu vor allem die Vorgänge in Zürich viel beigetragen hätten. In Bern mache sich das Bedürfnis nach diesem Volksrecht zwar nicht so lärmend geltend, hafte dafür umso mehr in der Tiefe des Volkes. Außerdem werde man kaum je wieder einen günstigeren Augenblick zu ruhiger und unvoreingenommener Beratung finden als jetzt, da sich keine Begehrlichkeit störend einmische und kein Landesteil sich deshalb verletzt fühlen könne. Die Schäden und Uebelstände im öffentlichen Leben aber verlangten gebieterisch den Bruch mit der Vergangenheit. Zu viele Gesetze würden beschlossen und nach kurzer Zeit wieder abgeändert, so daß sich bei dieser Ueberproduktion kaum mehr die Rechtskundigen zurechtfänden. Dazu klebe eine starke, beim Volke verhaßte Polizeilichkeit den Gesetzen an. Die Verwaltung gebe mit ihrer Kompliziertheit Anlaß zu Vielregiererei und habe die Selbständigkeit der Gemeinden sehr beschränkt. Diesen Mißständen in Gesetzgebung und Verwaltung

geselle sich die bedenkliche Finanzlage des Kantons bei, an den infolge großzügiger Werke erhöhte Ansprüche gestellt worden seien. Deshalb bedürfe der Rat unbedingt der Unterstützung des Volkes. Der berüchtigte § 6 Art. 4 sei 1846 ein Kompromiß gewesen zwischen den Anhängern und Gegnern des Veto, und er enthalte weder das Gebot einer Einführung der Volkrechte, noch ein Verbot. Bei seiner Entstehung habe man nicht ahnen können, daß aus ihm heraus die Volksgesetzgebung erwachsen werde, aber noch weniger, daß er während 22 Jahren ein toter Buchstabe bleibe. Die Verfassungsmäßigkeit sei jedoch unbestreitbar, wenn *alle* Gesetze dem Volke vorgelegt würden und der letzte Zweifel hierüber werde durch Abstimmung des Volkes über die Vorlage fallen. Zusammenfassend versprach sich Weber folgende Vorteile vom Referendum: »Weniger Gesetze, einfachere, volkstümlichere Gesetze, weniger Polizeilichkeit in der Gesetzgebung, Vereinfachung in der Verwaltung, größere Selbständigkeit der Gemeinden, größere Klarheit im Staatshaushalt und namentlich größere Vertrautheit des Volkes mit der Gesetzgebung und dem Staatshaushalt und infolgedessen auch Wiederherstellung des gegenseitigen Vertrauens zwischen Volk und Behörden«[71].

Nach Weber verfocht Rudolf Brunner die Ansichten der 15er Kommission. Den Anstoß zu einer Ausführung des § 6/4 habe die schlechte Finanzlage gegeben, und deshalb sei ursprünglich nur ein Finanzreferendum gefordert worden. »Es wurde das Referendum als das wirksamste Oppositionsmittel verlangt, indem man sagte: ‚Der Große Rat hat Beschlüsse gefaßt die nicht im Interesse des Landes liegen und welche die Opposition nicht hindern konnte. Solchen Beschlüssen wollen wir das Recht haben entgegenzutreten, und deshalb verlangen wir die direkte Intervention des Volkes gegenüber den gesetzgeberischen Erlassen«[72]. Seit 1866 aber sei die Erweiterung der Volksrechte auf allen Parteiprogrammen, so daß hoffentlich kein absoluter Widerstand mehr zu gewärtigen sei. Der Entwurf bedeute die folgerichtige Entwicklung der Verfassung von 1846, die schon den Uebergang zur Demokratie festgelegt habe. Wenn nach § 6/4 einzelne Gegenstände einer Volksabstimmung unterworfen werden dürften, dann sei es auch möglich, ganze Kategorien und schließlich alle Gesetze dem Referendum zu übergeben. »Allein hier macht man uns die ... Einwendung, der Verfassungsrat habe ja das Veto verworfen und damit deutlich bezeugt, daß er die direkte Volksgesetzgebung nicht wolle. Darauf erwidere ich: Das Veto ist nicht die direkte Volksgesetzgebung, und wenn man das Veto verworfen hat, so hat man damit über das Referendum kein Urteil abge-

geben«[73]. Das Veto sei ein zweischneidiges Schwert in den Händen einer rührigen Minorität, während das Referendum das Volk in regelmäßiger Weise an einem bestimmten Tage zusammenrufe. Der Vorwurf, der Gang der Gesetzgebung werde durch das Referendum schleppend, sei nicht stichhaltig, und es schade nichts, wenn der Massenfabrikation von Gesetzen Einhalt getan werde. Der große Vorteil des Referendums bestehe darin, daß es sowohl zur Annäherung der verschiedenen Landesteile als auch der Parteien führe. Zudem sehe er aus der Zusammenarbeit aller Bürger an der Gesetzgebung eine Verfassungsrevision voraus, die der Volksinitiative ihren Platz einräumen werde. Jetzt sei das Volk noch zu wenig auf eine solche Revision vorbereitet, weshalb die Behörden die Sache in die Hand genommen hätten. Auch die Initiative dürfe nicht sogleich in die Verfassung eingegliedert werden. »Wir wollen es zuerst mit dem Referendum versuchen. Wenn es dann, ... vielleicht erst nach einer Reihe von Jahren, die günstigen Folgen hat, die wir von ihm erwarten, und im Volke das Bedürfnis nach der Initiative sich geltend macht, so können Sie versichert sein, daß die gleichen Männer, welche heute für das Referendum einstehen, dann auch für die Initiative einstehen werden«[74].

Zwei Tage lang bekämpften sich nun im Großen Rate *drei* verschiedene *Gruppen*, die ihre Ansichten in angemessener Weise verteidigten.

Unter der Führung von Kohler *widersetzten sich die Jurassier* hartnäckig *dem Eintreten* auf den Gegenstand. eine Haltung, die sofort verständlich wird, wenn man die Hintergründe dafür kennt. Seit seiner Vereinigung mit dem Kanton Bern hatte der Jura immer eine Sonderstellung eingenommen, welche ihm 1846 in der Verfassung förmlich garantiert wurde. Er mußte nicht die vermehrten Armenlasten tragen, er behielt seine eigene Gesetzgebung und ein eigenes Grundsteuersystem, das allerdings 1865 abgeschafft worden war. Dieses verfassungsmäßige Eigenleben im Kantone führte auch zu einer eigenen jurassischen Politik, besonders in der Eisenbahnfrage. Den Kampf um die Jurabahn haben wir in den Hauptzügen verfolgen können, vor allem auch, wie 1867 die Unterbreitung des Subventionsbeschlusses an das Volk nur mit knapper Mehrheit verworfen wurde. Angesichts der Erbitterung des Volkes wegen der Ostwestbahn mußten die Jurassier eine solche Abstimmung fürchten. Wurde aber gar das Referendum eingeführt, so war auch die bisherige Sonderstellung gefährdet, hatte doch der übrige Kanton schon lange mit Eifersucht auf die Vorrechte der Minorität geblickt.

»Aussi longtemps que le système parlementaire sera prépondérant, la position du Jura ... sera aussi avantageuse que peut l'être la position d'une minorité. Le grand-conseil est habitué à entendre les députés jurassiens. Quand il les voit unanimes ... il tient compte de leur désir ... Mais lorsque le grand-conseil cessera d'être le centre du gouvernement ... et que le législateur sera le peuple-n'est-ce pas à craindre que la majorité de nos concitoyens de langue allemande soient moins disposés que leurs représantants à ménager les aspirations nationales d'une contrée qu'ils ne connaissent que de nom«[75].

Deshalb die Feindschaft gegen das Referendum. Die Jurassier begründeten sie mit der Behauptung, das Volk sei noch zu wenig gebildet und weitsichtig, um bei den Abstimmungen über die Interessen der einzelnen Landesteile hinaus das Wohl des ganzen Landes im Auge halten zu können. Die Verwerfung mehrerer diesen oder jenen Kantonsteil betreffenden Vorlagen werde die Bürger dazu reizen, aus dem Referendum eine Art Wiedervergeltungsrecht zu machen. Zudem regierten die Parteiführer die Abstimmungen. Gesetze über Geldfragen seien überhaupt nicht durchzubringen wegen des Egoismus der Bevölkerung, die sich gewiß nie zu Opfern entschließen werde. Falls unbedingt etwas geschehen müsse, so wollten die Jurassier die Lösung der Frage nicht durch ein einfaches Gesetz, sondern vermittelst einer Verfassungsrevision.

Die Voten einiger jurassischer Redner mögen diese grundsätzlichen Bemerkungen vertiefen[76].

Kohler eröffnete als erster den Kampf: »Wenn ich das Wort ergreife, so geschieht es nicht in der Absicht, eine lange Rede zu halten; ich möchte bloß der Versammlung die Gründe auseinandersetzen, welche mich und mehrere meiner Mitbürger veranlassen, gegen das Referendum zu stimmen und, wenn es vom Großen Rate angenommen werden sollte, unser Möglichstes zu tun, damit es vom Volke verworfen werde ... Machen wir uns keine Illusionen; denn wir leben ... nicht in der Republik Platos. Sobald ein Gesetz die Geldfrage berühren wird, wird es vom Volke verworfen werden, wenn es im Uebrigen auch noch so gut wäre ... Ich gestehe, daß ich die allzu häufigen politischen Versammlungen nicht liebe. Ich fürchte die jurassische Lebhaftigkeit, und ich besorge, daß in den Versammlungen, welche über eine Anzahl Gesetze abstimmen sollen, sich Störungen und Unordnungen zeigen würden. Ich frage mich übrigens, was eine solche Abstimmung nützt, wenn man einen so zahlreichen Großen Rat hat, in dem alle Klassen, alle Berufsarten, alle Meinungen des Landes vertreten sind ... Die Frage ... des Refe-

rendums ist zuerst bei Anlaß der Jurabahnfrage angeregt worden. Wäre aber diese Angelegenheit dem Volke vorgelegt worden, so hätten drei Vierteile jede Subvention verweigert«.

Heftig äußerte sich Bernhard gegen Rudolf Brunners idealen Glauben in die Weitsicht des Volkes: »Ich glaube gern, daß die persönliche Ansicht (Brunners) ... in betreff des Referendums eine aufrichtige ist, doch bin ich mit ihm nicht einverstanden, wenn er, wie es scheint, auf die Intelligenz des Volkes ein unbeschränktes Zutrauen setzt. Der Herr Berichterstatter der Kommission nimmt das bernische Volk, wie es sein sollte, und nicht, wie es in Wirklichkeit ist. Ich bedaure, die Tatsache konstatieren zu müssen, daß wir nach 500jährigem Bestande unserer Republik noch Kinder sind und unsere Pflichten nicht erfüllen, wie wir sollten. Gegenüber dieser Tatsache wollen Sie nun plötzlich dem Volke einen Haufen Gesetze vorlegen ... Uebrigens bekümmert sich das Volk, wenigstens im Jura, sehr wenig um diese Dinge. Am meisten beschäftigt es sich mit den Finanzfragen, mit den Steuern, und in dieser Beziehung ist der Jura wie das Oberland unzufrieden ... Ich schließe dahin, daß der vorliegende Gesetzesentwurf den Bedürfnissen des Volkes nicht entspricht ... und daß man die Birne pflücken will, bevor sie reif ist«.

Großrat Feune war der Ansicht, daß das in Beratung stehende Gesetz zu weit gehe, weil sich das Volk lange nicht immer für die ihm vorgelegten Abstimmungsfragen interessieren werde. Der Entwurf gehe nicht nur zu weit, sondern man könne ihn ganz entbehren: »Nach meiner Ansicht bezweckt der Entwurf, eine Verfassungsrevision zu vermeiden, er ist gewissermaßen ein Blitzableiter gegen eine solche. Ich erkläre indessen, daß ich für eine Revision der Verfassung bin«.

Ducommun hingegen glaubte gerade das Gegenteil. Der Entwurf ging ihm zu wenig weit, weil es wirksamere Mittel gebe, um das Volk an der Ausarbeitung der Gesetze teilnehmen zu lassen. »Ich führe zum Beispiel an das Plattformsystem, die häufigere Erneuerung des Großen Rates, die Volksinitiative etc. Aus diesen Gründen verlangen meine Freunde und ich, daß man die Lösung dieser so wichtigen Frage einer Verfassungsrevision vorbehalte und nicht durch ein einfaches Gesetz vornehme. Es scheint uns, daß man durch die Annahme des vorliegenden Entwurfes dem Volke nicht die Möglichkeit verschafft, seine Wünsche, seine Meinung, seinen Willen kundzugeben. Es wird einfach angefragt, ob es einen ihm vorgelegten Gegenstand annehmen oder verwerfen wolle. Man gibt ihm aber

keine Gelegenheit, die Gründe anzugeben, warum es für Verwerfung eines Gesetzes stimmt, oder zu verlangen, daß dieses Gesetz in diesem oder jenem Sinne abgeändert werde ... Ich muß hier auf das vom Herrn Berichterstatter der Kommission bezüglich der Jurabahnen Angebrachte einige Worte erwidern. Er hat uns gesagt: Ihr habt vom Referendum nichts zu fürchten; denn wenn dieses Unternehmen dem Volke vorgelegt werden wird, so wird es sich in einem für den Jura günstigen Sinne aussprechen. Zu gleicher Zeit sagt man uns, daß, wenn infolge der Verwerfung des Referendums die Verfassungsrevision beschlossen werden sollte, das gleiche Volk den Jura in bezug auf das Armenwesen unter den gleichen Hut wie den alten Kantonsteil bringen würde ... Eine solche Sprache ist nicht geeignet, die jurassischen Abgeordneten für das Referendum zu gewinnen, bevor die Frage der Jurabahnen eine Lösung gefunden hat ... Wir fürchten ferner, es möchten nach der Verwerfung mehrerer diesen oder jenen Kantonsteil interessierender Gesetze die Bürger schließlich dazu kommen, aus dem Referendum ... gewissermaßen ein Wiedervergeltungsrecht zu machen«.

Dieser rein negierenden Gruppe gegenüber brachten die *Freunde des Vetos*, die sich aus Radikalen und Konservativen zusammensetzten, wenigstens positive Vorschläge, wenn sie auch dem Antrage der Kommission nicht beipflichteten. Wie sehr sich die Parteikonturen bei dieser Frage verwischten, bewies die Zusammensetzung. Der Konservative von Gonzenbach äußerte ähnliche Ansichten wie die Radikalen Karrer und von Känel.

Sie nannten das reine Referendum, nach dem alle Gesetze dem Volke vorgelegt werden müssen, wobei aber dem Großen Rate immer noch ein Mittel gegeben sei, das Volk zu hintergehen bei der Unbestimmtheit der Definition von »Gesetz«, eine reine Modesache, hinter der von Seiten der Masse gar kein Nachdruck liege. Von Gonzenbach sagte: »Es hat mir den Eindruck gemacht, man gehorche einem mot d'ordre, das von Führern gegeben werde oder gleichsam in der Luft liege. Dieser gegenwärtig herrschenden Strömung scheint niemand entgegentreten zu dürfen, der noch liberal oder, wie man heute sagt, demokratisch gesinnt sein will ... Es liegen weder Petitionen vor, noch haben Volksversammlungen stattgefunden, und auch in der Presse ist nicht ein starker Ruf nach dem Referendum ergangen. Ich sehe in dem Gesetzesentwurfe, den die Regierung uns vorlegt, nichts als ein Werk der Nachahmung. In einem andern Kantone ist ein Regiment, über das man jetzt den Stab bricht, von dem man aber anerkenen muß, daß es ein intelligentes Regiment war ...,

durch den Hauch eines Pamphletärs hinweggefegt worden. Wir wollen erwarten, ob diejenigen, welche zerstören konnten, besser bauen werden«[77]. Trotz unbestreitbaren Fortschritten habe das Volk noch nicht genügend Bildung und auch zu wenig Zeit, um sich mit dem schwierigen Studium der Gesetze abzugeben. Im Interesse einer wirklich aufschlußreichen Abstimmung aber sei dies unbedingt nötig, da das Volk sonst zum Werkzeug der Parteiagenten, des Mißtrauens und der Leidenschaft werde und unmotiviert handle. Unmöglich dürfe dem Volke das Budget, diese »Menukarte«, unterbreitet werden, sonst sei es manchem, als ob ihm ein Mühlenrad im Kopfe herumsause. Die Menge der vorgelegten Gesetze führe zur Ermüdung, die rasch in Teilnahmslosigkeit ausarte, wenn man die Abstimmungen nicht für obligatorisch erkläre. Karrer sagte: »Wenn ... zu den Wahlen noch die viel mühsamere Arbeit kommt, daß das Volk über alle Gesetze abstimmen soll, so wird es gewiß noch mit weniger Eifer sich dieser Arbeit unterziehen, und Sie werden ... die Erfahrung machen, daß wenige Tausend stimmfähige Bürger ein Gesetz verwerfen. Ein Referendum ohne obligatorische Stimmgebung scheint mir eine Spiegelfechterei«[78]. Das Referendum bestehe eben darin, daß dem Volke etwas zur Genehmigung vorgelegt werde, selbst wenn es dies nicht verlange, während beim Veto die Abstimmung nur auf ausdrücklichen Wunsch zustande komme. Trotzdem biete das Letztere den größeren Rechtsumfang. Von Känel sagte: »Das Veto wird eingeräumt gegen alle Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Großen Rates ohne Ausnahme. Das Referendum dagegen beschränkt sich auf die Gesetze ... Durch die Einführung des Referendums werden also die Volksrechte nicht in dem Maße erweitert wie durch das Veto ...«[79] Dazu sei es verfassungsmäßiger, denn zweifellos wäre der Große Rat nach einer Einführung des Referendums eine viel zu zahlreiche Behörde, die wiederum nur auf dem Wege einer Verfassungsrevision verkleinert werden könne.

Es war vor allem von Gonzenbach, der seine ganze mit Witz und überzeugenden Argumenten gespickte Beredsamkeit gegen das obligatorische Referendum Sturm laufen ließ. Er stand noch immer auf dem Boden von 1864 und fand das Referendum unzweckmäßig und verfassungswidrig, obschon er ihm auch gute Seiten nicht absprach. Am meisten aber fürchtete er ein Uebergreifen des Referendums auf den Bund. »Wenn ... der Kanton Bern das Referendum annimmt, so halten Sie das Bundesreferendum nicht mehr auf, und dann wird die romanische und germanische Bevölkerung einander in vielen Dingen gegenüberstehen ...«[80].

Von dieser Vetopartei wurden folgende *Anträge* gestellt:

Karrer: »Jedes vom Großen Rate erlassene Gesetz und Dekret, sowie jeder Beschluß dieser Behörde soll dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden:

a) Wenn der Große Rat Solches in einem einzelnen Falle beschließt;

b) wenn eine Anzahl von 8000 stimmfähigen Bürgern Solches verlangt«[81].

Von Gonzenbach *amendierte* diesen Antrag Karrer dahin, daß er die Zahl der Petierenden auf 4000 beschränken wollte, die sich innerhalb einer Frist von sechs Wochen einzuschreiben hätten, um jede Agitation zu vermeiden[82].

Von Känel hingegen war auch mit den Anträgen seiner Gesinnungsgenossen nicht zufrieden und verlangte eine Verschiebung der weiteren Beratung: »Der vorliegende Gesetzesentwurf ... wird an die Regierung zurückgewiesen mit der Einladung, bis zur nächsten Session des Großen Rates einen neuen Entwurf auf Grundlage des Veto zu bringen«[83].

Bedingungslos folgten die *Anhänger des Referendums* ihren Führern Weber und Rudolf Brunner in der kompromißlosen Ablehnung des Vetos. Sie hielten dieses Verneinungsrecht für ein schlimmes Geschenk an das Berner Volk, weil bei jeder Auflehnung gegen die Ratsbeschlüsse ein Konflikt zwischen Volk und Behörden ausbreche, der beim Referendum, da das Volk einfach als höhere Instanz entscheide, unmöglich sei. Das Veto sei nicht aufbauend, sondern ein Akt der Unzufriedenheit, der Agitation von Minderheiten, wiegle die einzelnen Landesteile gegeneinander auf, kurz, es sei das beste Werkzeug aller Mißgestimmten zum Widerstand gegen die bestehende Ordnung. Brunner sagte: »In guten Zeiten ... wird das Veto gar nicht ergriffen, wohl aber wird es als Kriegsmittel gegen die Behörden gebraucht und von der rührigsten Partei im Volke mißbraucht werden, wenn dasselbe aufgeregt und erzürnt ist; dann schlägt es blindlings irgendwo ein«[84]. Weber verglich das Veto mit einem Wecker, »dessen Räderwerk bloß zu gewisser Zeit zu schnurren und Lärm zu machen anfängt«, während »das Referendum im ganzen Räderwerk der Gesetzgebung und des Staatshaushaltes ein organisches Glied, ein Rad ist, das mit den übrigen Getrieben in Verbindung steht«[85]. Seine stoßweise Anwendung eigne sich nicht dazu, einen regelmäßigen Gang in die Gesetzgebung zu bringen. Geschickt wurde durch Sahli der Einwand pariert, das Referendum sei nichts als eine rasch vorübergehende Modeströmung. »Wenn dies richtig

wäre, so gebe ich zu bedenken, daß die Mode eine gewaltige Macht ist, der sich niemand ganz entziehen kann, eine Macht, der wir viel zu verdanken haben und welche ihre Bedeutung und ihre Berechtigung hat, da sie ein bildendes Element im Staate ist«[86]. Als politisches Erziehungsmittel und tödlicher Feind der Gleichgültigkeit und Unwissenheit zwinge es die Masse, sich mit den aktuellen Fragen zu beschäftigen, weil ihr ja die Verantwortung über die Gesetzgebung auferlegt sei. In politischen Versammlungen, in Vereinen und in der Presse müßten die Gegenstände besprochen und erläutert werden, damit auch der einfache Küher oder Taglöhner mit den schwierigen Problemen zu Schlage komme. Von einer Ermüdung infolge zu vieler Abstimmungen sei nicht die Rede, indem alle Gesetze am ersten Maisonntage vorgelegt würden. Nehme das Volk im übrigen ein schlechtes Gesetz an, wie oft die Befürchtung ausgesprochen wurde, so sei doch gewiß der Große Rat daran schuld, der eine solche Vorlage ausgearbeitet und empfohlen habe. Es gebe sicherlich kein besseres Mittel, um den ganzen Kanton zur Geschlossenheit zusammenzuschweißen, als das Referendum. Wenn das Volk von Pruntrut bis Gutannen an *einem* Tage über die *gleichen* Gesetze abstimme, so führe das mit der Zeit zu einer auf gleichen Interessen beruhenden Einheit. »Man wird einsehen, daß man im Hinblick auf das Sprichwort ‚heute mir, morgen dir' einander helfen muß,« schloß Sahli[87].

Rasch wurde von Gonzenbach als der Hauptredner der Vetofreunde erkannt, und Brunner unternahm es selbst, dessen Votum Punkt für Punkt zu analysieren, zu widerlegen oder lächerlich zu machen, indem er unter lautem Bravo seiner vielen Anhänger mit beißender Schärfe und steten Rückblicken auf Gonzenbachs Worte bei anderen Gelegenheiten kräftig zupackte. Die Regierung in Zürich sei nicht dem Pamphlete zum Opfer gefallen, sondern ihrer Lostrennung und Entfernung vom Volke. Sie bestünde jetzt noch, hätte sie das Referendum rechtzeitig gewährt. Ueber die Notwendigkeit der Einführung sei nur ein Urteil möglich, auch wenn von Seiten des Volkes keine direkten Petitionen vorlägen. »Ich frage ...: sind solche notwendig, nachdem bei den letzten Wahlen jede Fraktion, jede Partei die Ausführung des § 6/4 der Verfassung an die Spitze ihrer Programme gestellt hat? Viele von Ihnen, und auch ich gehöre dazu, haben sich vor den Wahlen gegenüber den Wählern zur Durchführung des Referendums im Großen Rate verpflichtet. Auf dieses Programm hin sind wir gewählt worden, aber auch nach den Wahlen hat dieser Druck von unten fortgewirkt, und ich

erinnere daran, daß seit 1866 fast in jeder Sitzung des Großen Rates diese Frage durch Anzüge und Mahnungen angeregt worden ist. Herr Regierungspräsident Weber mußte sogar letztes Frühjahr sein Ehrenwort dafür geben, daß er einen Entwurf noch im Laufe dieses Jahres vorlegen werde. Auf diese Erklärungen und Versicherungen hin hat sich das Volk endlich beruhigt, und nun sagt man uns: ‚Es ist keine Agitation, kein Petitionssturm!' Wozu das, wenn der Große Rat einverstanden ist, wenn der Regierungsrat vorangeht? Gegen wen soll das Volk denn stürmen? Erst in der gegenwärtigen Verhandlung hören wir zu unserer Verwunderung, daß das Referendum Widerstand findet. Hätte man das vorausgesehen, so hätten sicher ohne Schwierigkeit eine Menge Petitionen beigebracht werden können und glauben Sie nur, meine Herren, wenn Sie heute Nein sagen, so wird man sich damit nicht beruhigen, sondern man wird viel weiter gehen, nicht Petitionen werden dann kommen, aber man wird kategorisch die Verfassungsrevision verlangen, was vielleicht manchem weniger lieb sein könnte als ein Referendum auf der breitesten Basis«[88]. Den Jurassiern gab Brunner den wohlgemeinten Rat, sich in ihrem eigenen Interesse dem alten Kantonsteile anzuschließen und nicht grollend beiseite zu stehen. Für das Referendum sei endlich die Furcht von Gonzenbachs, es könnte nach seiner Bewährung in Bern in der Eidgenossenschaft eingeführt werden, die bestmögliche Empfehlung.

Eine *Zwischenstellung* nahm Regierungsrat Kummer als Vertreter der Minderheit im Regierungsrate ein. Er ging von der Tatsache aus, daß die Verfassung von 1846 keine Partialrevision erlaube. Auch er meinte, die Bewegung sei nicht aus dem Volke entsprungen, sondern schrieb den Drang nach erweiterten Volksrechten dem von Zürich herüberwehenden Winde und dem allgemeinen Werben der Parteien um die Volksgunst zu. Im Prinzip den Volksabstimmungen des Referendums hold und Gegner des Veto, warnte Kummer vor einer Umgebung der Verfassungsvorschrift, die für eine Partialrevision, wie man sie im Sinne habe, keine Handhabe biete, wogegen ein leichter und gesetzlicher Weg für die Totalrevision bestehe. Da aber das Volk eine solche gegenwärtig nicht verlange, beantragte er, der Große Rat solle auf die Entwürfe nicht eintreten, gleichzeitig jedoch erklären, in Zukunft zur Vorlage aller wichtigen Gegenstände an das Volk bereit zu sein[89].

Stämpfli als Präsident äußerte sich in der entscheidenden Diskussion nicht. So kam in den Sitzungen sein Standpunkt nicht zur Geltung.

Unter Namensaufruf erfolgte die *Abstimmung über das Eintreten.* Die Anträge der Vetopartei und Kummers unterlagen. Es wurde mit 144 gegen 36 Stimmen beschlossen, auf die *artikelweise Beratung* des Gesetzesentwurfes einzutreten[90].

In diesem Zusammenhange wollen wir die *Referendumsvorlage* auf Grund des Kommissionsantrages näher betrachten. Der Entwurf läßt sich klar in *zwei Hauptteile* gliedern, in einen Paragraphen (§ 1), der sich auf *alle Gesetze* bezieht, und zwei Paragraphen (§§ 2 und 3), die die Abstimmungen über das *Finanzwesen* regeln. § 4 bestimmt den Zeitpunkt, an dem jährlich einmal die Gesetze dem Volke vorgelegt werden sollen.

Bei der Beratung innerhalb der Kommission waren drei verschiedene Systeme vertreten gewesen:

1. Obligatorisches Referendum für Finanzfragen und fakultatives Referendum für alle übrigen Gesetze (Moschard).
2. Fakultatives Referendum für alle Gesetze und Beschlüsse, wenn ⅓ des Großen Rates oder eine gewisse Anzahl Bürger es innerhalb einer bestimmten Frist verlangen (Alt-Oberrichter Weber).
3. Reines Referendum für alle Dinge (Kommissionsmehrheit).

Rasch hatte sich die Kommission auf das letzte System geeinigt, das jetzt in seinen Einzelheiten beraten werden mußte.

Wir wollen dabei von der prinzipiellen Diskussion absehen, die sich sogleich wieder entspann, im wesentlichen aber die gleichen Argumente brachte wie vorher. Deutlich enthüllte sich der konservative, von einigen Radikalen unterstützte Feldzugsplan, nur ein Finanzreferendum zu erzielen.

Beim § *1* stellte sich die Frage, ob dem Volke wirklich *alle Gegenstände* vorzulegen seien, oder ob nur das Wichtige und Festbleibende einer Abstimmung wert sei, während alles andere durch Dekrete des Großen Rates zu regeln wäre. Die einen glaubten, daß sich das Volk nicht vorschreiben lasse, was wichtig sei und was nicht. Eine Abstimmung über bloße Grundsätze sei auch aus dem Grunde ungenügend, weil dieselben nachher in der ausgearbeiteten Form durch den Großen Rat eine ganz andere Bedeutung erhalten könnten. Dem Volke seien deshalb wirklich die endgültigen Gesetze zu unterbreiten, und nach deren Genehmigung dürften nur noch die Vollziehungsverordnungen des Regierungsrates erlassen werden.

Demgegenüber stellte Brunner fest, daß selbstverständlich dem Volke die ganzen Gesetze vorgelegt würden — eine andere Auslegung des Paragraphen beruhe auf einem Mißverständnis — und nur die

Vollziehungsverordnungen und -dekrete des Großen Rates mit dem Charakter vorübergehender Dauer würden ausgeschieden. Unmöglich aber könnte das Volk auch diese in die Hand nehmen. So etwas bestehe nirgends und sei nicht durchführbar. Das Volk gebe nur die Grundsätze an, nach denen sich die Behörden richteten. »Vor einem Referendum, bei welchem das Volk auch in den Details regieren würde, würde auch ich mich bekreuzigen«[91]. In der Kommission sei zwar der Versuch unternommen worden, zwischen wichtigen Gesetzen und solchen, die mehr die Behörden als die Bürger betreffen, eine Unterscheidung zu machen; ein befriedigendes Ergebnis sei aber nicht zustande gekommen. Da die Bestimmungen, welche durch Dekret und Verordnung ausgeführt werden sollten, im Gesetz selber zu bezeichnen seien, so brauche man nicht zu besorgen, daß in dieser Hinsicht Konflikte zwischen Behörden und Volk entstünden. Wollte man auch Dekrete und Verordnungen den Abstimmungen übergeben, namentlich Gegenstände, die ihrer Natur nach einer häufigen Veränderung unterworfen sind, z. B. das Repräsentativverhältnis des Großen Rates, so würde das Volk bestimmt ermüdet, was man ja, wenn irgendwie möglich, verhindern wolle. Gesetze aber, die mit dem Zivil- oder Strafrecht usw. in Verbindung stehen, müßten als Ganzes mit den einzelnen Bestimmungen vorgelegt werden.

Die angedeutete Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Gesetz, Dekret und Verordnung gab Brunner zu; sie müsse dem Takte des Großen Rates überlassen werden und auf dem gegenseitigen Vertrauen beruhen. Im Zweifelsfalle könne man sich immer noch in die Volksabstimmung retten. »In Zukunft werden wir also *Gesetze* haben, die durch das *Volk* angenommen sind, ferner *Dekrete*, die der *Große Rat* von sich aus erlassen kann, und endlich *Verordnungen*, welche vom *Regierungsrate* ausgehen. Der charakteristische Unterschied des Gesetzes gegenüber den übrigen Erlassen wird darin liegen, daß das Gesetz die eigentlichen Grundlagen eines Verwaltungszweiges, das Dekret und die Verordnung dagegen die Ausführung dieser Grundlagen enthält. Das Dekret und die Verordnung können, wenn sie sich als unpraktisch erweisen, vom Großen Rate, respektive vom Regierungsrate wieder geändert werden, ohne daß man fortwährend an den Grundlagen, am Gesetze selbst, zu rütteln und das Volk selbst zu befragen braucht ... Stellt sich indessen die Notwendigkeit heraus, auch diese abzuändern, so muß allerdings das Volk selbst darüber entscheiden«[92].

Der § *3* schlug einen vierjährigen Finanzplan vor, »welcher mit Rücksicht auf die durch Gesetze oder Beschlüsse eingegangenen Ver-

pflichtungen und die Bedürfnisse des Staatshaushaltes zu entwerfen ist und auf dem Grundsatze bestehen soll, daß das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben einzuhalten und eine allmähliche Tilgung der Staatsschulden anzustreben sei«[93], und der dem Volke zur Genehmigung vorgelegt werden muß. Er enthält einen summarischen Voranschlag und einen vollständigen Amortisationsplan der Staatsschulden, ferner den Voranschlag der Staatseinnahmen. Das Ergebnis dieser drei Faktoren ist die Steuerquote, durch welche das Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben hergestellt wird. Die ganze Bedeutung des Finanzplanes gipfelt gerade in dieser Steueranlage, indem dem Volke diese verständlich gemacht wird, so daß es auch wieder Vertrauen zu seinen Behörden fassen kann. Das alljährlich aufgestellte Budget muß sich innerhalb der gesetzten Grenzen halten oder, im Falle einer Revision zwecks Ueberschreitung derselben, dem Volke vorgelegt werden, ebenso wie große, außerhalb des Voranschlages stehende, Ausgaben und Unternehmungen.

Dem § 2 kam daneben keine allzu große praktische Bedeutung mehr zu. Die Mehrheit der Kommission hatte gefunden, ein summarischer Voranschlag, über den der Große Rat während vier Jahren nach seinem Belieben verfügen könne, genüge für eine wirksame Kontrolle durch das Volk nicht. Das Volk wolle auch wissen, *wofür* diese Summen verwendet würden; deshalb solle jede schon innerhalb des Voranschlages stehende Ausgabe von Fr. 500 000 und darüber dem Volksentscheid zu unterwerfen sein. Eine solche Vorlage war sicher für das Volk zunächst verständlicher als der komplizierte Finanzplan. Die praktische Bedeutung war deshalb gering, weil eine Summe von 500 000 Franken sowieso nicht in den Voranschlag hineingeschmuggelt werden konnte, ohne daß sie bemerkt worden wäre.

Besonders heftig regte sich deshalb gerade gegen den § 2 die Kritik. Regierungsrat Kummer analysierte logisch richtig folgendermaßen: »Außer dem Finanzplan sollen nach diesem Paragraphen dem Volke auch alle Spezialausgaben im Betrage von wenigstens 500 000 Fr. vorgelegt werden. Entweder sind diese Ausgaben nicht im Finanzplane, oder sie stehen bereits darin. Im ersten Falle müssen sie auch nach § 3 des Entwurfes dem Volke vorgelegt werden ... Ist aber die Ausgabe bereits im Finanzplane enthalten, will man da vielleicht ein oder zwei Jahre nach der Genehmigung desselben, wenn es sich darum handelt, die Ausgabe zu machen, noch einmal damit vor das Volk treten und dieses noch einmal darüber abstimmen lassen? Will man da riskieren, daß, nachdem der Finanzplan von (vielleicht)

70 000 Stimmenden angenommen ist, ein einzelner Posten von vielleicht 20 000 Votanten verworfen wird? ... Es ist weitaus das zweckmäßigste, ihn (den § 2) in der Weise mit dem § 3 zu verschmelzen, daß vor dem letzten Alinea eingeschoben wird: ‚Diese Vorschrift findet namentlich Anwendung auf Beschlüsse, welche eine im Voranschlage nicht genannte Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand von wenigstens Fr. 500 000 zur Folge haben'«[94]. Bei dieser in folgerichtigen Zusammenhang gebrachten Fassung könne das Volk auch bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Krieg oder Wassernot außerordentliche Ausgaben bewilligen.

Bei einer solchen Auslegung des § 2 könnte es scheinen, als ob dieser etwas vollkommen Ueberflüssiges sei. Großrat Michel versuchte, den Rat vom Gegenteil zu überzeugen. Er hatte schon in der Kommission bemerkt, seiner Gegend genüge es nicht, wenn das Volk dem Großen Rate einfach eine Summe, z. B. für das Erziehungswesen, bewillige und ihm die Verteilung derselben auf einzelne Gegenstände überlasse, sondern man wolle auch wissen, in welcher Weise die Summe verwendet werde. »Hierüber enthält der vierjährige Voranschlag keine Angaben ... Man sagt, der § 3 rufe jedesmal, wenn eine Mehrausgabe beschlossen werde, einer Revision des Finanzplanes, und dadurch werde gerade dasjenige erreicht, was ich mit meinem Antrage bezwecke. Dies ist unrichtig: denn die Revision des Finanzplanes wird nur bei einer neuen, noch nicht vorgesehenen Ausgabe stattfinden. Dadurch ist also dem Volke die Möglichkeit nicht gegeben, zu sagen, wozu *innerhalb* des Finanzplanes die bewilligten Kredite verwendet werden«[95]. Ganz abgeklärt aber war damit die Unsicherheit nicht.

Weitsichtig fragte von Gonzenbach, was geschehe, wenn das Volk das Budget verwerfe oder wenn Verminderungen der Einnahmen einträten, so daß Einnahmen und Ausgaben nicht mehr im Einklang stünden. Es sei eine Vermessenheit, einen Finanzplan auf vier Jahre hinaus festlegen zu wollen, wo doch schon die Budgets für *ein* Jahr nie stimmten. »Heißt das nicht gewissermaßen dem lieben Gott ins Handwerk pfuschen?«[96] Jakob Stämpfli hatte der Kommission für den Fall der Budgetverwerfung gesagt, dann könne man regieren, wie man es für gut finde. Mit dieser Bismarckschen Lückentheorie aber konnte sich von Sinner nicht befreunden, und er schlug vor, in diesem Falle einfach die einzelnen großen Ausgaben dem Volke vorzulegen. Regierungspräsident Weber glaubte zuversichtlich, daß bei der Verminderung gewisser Einnahmen die im Generalplane vorgesehene Summe für Unvorhergesehenes genügen würde. Immerhin wäre er

mit einem einjährigen Plane zufrieden, auch wenn ein vierjähriger Voranschlag nur anfänglich schwer aufzustellen sei.

Um all den erhobenen Einwänden Rechnung zu tragen, beantragte Brunner, in erster Beratung die Vorschläge der Kommission anzunehmen, worauf diese bis zur zweiten Verhandlung untersuchen werde, ob nicht der § 2 mit dem § 3 zu verbinden und der Voranschlag auf eine kürzere Zeitspanne aufzustellen sei. Großratspräsident Stämpfli erklärte jedoch, daß laut Reglement der Text nach der ersten Beratung vollständig vorliegen müsse zur Publikation.

Der § 4 sieht für sämtliche Gesetzesvorlagen eines Jahres den ersten Maisonntag zur Abstimmung vor. Diese Maßnahme hat zwei Gründe. Einmal soll dadurch verhindert werden, daß das Volk wegen allzuvieler Abstimmungen ermüde und damit teilnahmslos werde; andererseits sollen die Gegenstände nicht sofort nach der Schlußnahme des Großen Rates dem Volksentscheide unterbreitet werden, damit das etwas langsam denkende Volk die Entschlüsse nicht überstürzte. Mit dem zweiten Alinea des Paragraphen soll erreicht werden, daß alle Maßnahmen erst nach der Volksabstimmung in Kraft treten.

Interessant war der Zusatz, den von Känel beantragte: »Die Teilnahme an den durch dieses Gesetz angeordneten Volksabstimmungen ist frei. Wenn aber an einer Abstimmung über eine Vorlage nicht wenigstens 30 000 stimmberechtigte Bürger teilnehmen, so ist die betreffende Vorlage als angenommen erklärt, wenn auch die Mehrheit der Stimmenden gegen dieselbe sich ausgesprochen haben sollte«[97]. Dadurch wollte es von Känel einer geringen Anzahl von Bürgern verunmöglichen, einen vom Großen Rate nach reiflicher Ueberlegung angenommenen Gesetzesentwurf kurzerhand über den Haufen zu werfen. Der Antrag wurde aber als der Verfassung zuwider abgelehnt.

Damit war das Referendumsgesetz beraten, denn der § 5, nach dem die Vorlage dem Volke zur Abstimmung vorgelegt werden solle, verlangte keine Diskussion, und am 30. November 1868 wurden sowohl die einzelnen Artikel des Kommissionsantrages als auch *das Gesetz* als Ganzes mit 115 gegen 27 Stimmen *angenommen*. Dieses unterlag nun nach drei Monaten einer *zweiten Besprechung*[98].

Mit diesem Entscheide hatte der Große Rat einen der wichtigsten Verhandlungsgegenstände seit langer Zeit zu einem glücklichen Ende gebracht, obschon der Umfang des Erreichten der Verfassungsrevision in Zürich nicht gleichkam. Widerspruchsvoll war die Haltung der Parteien gewesen. Ein ehemaliger Konservativer, Rudolf Brunner, hatte den Anstoß gegeben, andere Konservative hatten ihn unter-

stützt und ihren Führer von Gonzenbach im Stich gelassen; Radikale wie Karrer waren dem Referendum abhold und schwärmten für das Veto. Schlußendlich waren doch Stimmen aus allen Parteien, mit Ausnahme der Jurassier, mit deren Verwerfen von Anfang an zu rechnen gewesen war, auf die Kommissionsvorlage gefallen. Dieses äußerst günstige Abstimmungsergebnis ließ sich allerdings zum Teil aus dem Schielen nach Volksgunst erklären. Trotzdem die Demokraten lieber eine Verfassungsrevision gesehen hätten, gaben sie sich zufrieden. »... Wir ziehen den Sperling in der Hand der Taube auf dem Dache vor«[99]. Die »Berner Zeitung« dagegen behielt ihre skeptische Haltung bei und hätte sich gern mit einem Finanzreferendum begnügt. »Allein da sich die einzelnen Teile nicht trennen lassen und das Gesetz als ein Ganzes angenommen oder verworfen werden muß, so wird eben auch die manchem mehr lästig als wünschenswert erscheinende Zugabe der Abstimmung über sämtliche Gesetze mit in den Kauf genommen werden. Die Bedenken gegen den verhängnisvollen Schritt des plötzlichen Ueberganges zur reinen Demokratie hat Herr Gonzenbach mit großer Beredsamkeit und tiefer Ueberzeugung ausgesprochen. Wir teilen dieselben, obschon nicht gewohnt, mit diesem Staatsmann in rein politischen Fragen die gleiche Straße zu wandeln«[100]. Rückblickend äußerte sich das »Berner Blatt«, das Organ der Demokraten, über die völlige Umgruppierung der Parteien: »Wir müssen uns endlich noch einige persönliche Bemerkungen erlauben. Der Präsident hielt seine Schulklasse meisterlich in der Hand... Was den Vizepräsidenten betrifft, so gestehen wir offen, daß wir die feine Nuance nicht mehr zu erkennen vermögen, welche denselben von der ächten Demokratie trennen soll; wir halten dafür, daß Herr Fürsprech Brunner zur Fortschrittspartei gehört, so gut als irgendwer im Lande. Leider können wir dies von einigen Altliberalen ... kaum sagen. Wir wissen nicht, worin sich dieselben wesentlich von den Konservativen unterscheiden. Wir hören die nämlichen Stichworte von ihnen, die man von den Konservativen immer gehört hat, wenn es sich um neue Forderungen der Zeit gehandelt hat: Modesache — man wird dann in zehn Jahren schon sehen — das Volk hat nicht Zeit, sich um alles zu bekümmern — usw. usw. Diese Leute sind müde und ruhen, ob jung oder alt, auf früher errungenen Lorbeeren und erkämpften Stellungen aus. Vorwärts wird da nicht mehr marschiert«[101].

In der Eidgenossenschaft hatte man die Ereignisse in den zwei wichtigsten Kantonen aufmerksam verfolgt. Ständeratspräsident Aepli von St. Gallen schenkte ihnen in seiner Eröffnungsrede zur

Wintersession die gebührende Beachtung. »Zu den hervorragendsten Erscheinungen in unserem kantonalen Leben gehört ohne anderes die entschieden demokratische Richtung, welche die bedeutendsten Kantone, Zürich und Bern, eingeschlagen haben. Während dort, in Opposition zu dem bestehenden Regierungssystem, aus dem Volke selber eine mächtige Bewegung hervorgegangen ist, ... sind es hier Regierung und Großer Rat, welche, um eine lebhaftere Beteiligung des Volkes an den öffentlichen Angelegenheiten hervorzurufen, das letztere zur Abstimmung über alle Gesetze, ja sogar über die Voranschläge des Staatshaushaltes veranlassen wollen. In beiden Kantonen steht noch eine zweite Beratung bevor, und es hat deshalb auch das Volk über Annahme oder Verwerfung dieser wichtigen Neuerungen noch nicht Gelegenheit gehabt, sich auszusprechen. Werden sie aber auch, wie kaum zu bezweifeln ist, angenommen, so kann ihr Wert doch wohl erst richtig beurteilt werden, wenn sie die Feuerprobe der Erfahrung bestanden haben. Denn weder die theoretischen Voraussetzungen, auf denen sie beruhen, noch bestehende verwandte Einrichtungen in den rein demokratischen Kantonen ... können genügende Anhaltspunkte der Beurteilung geben. Warten wir also womöglich die Früchte dieser neuen Schöpfungen ab, freuen wir uns aber zum Voraus, wenn sie den gehegten Erwartungen entsprechen, neuen Schwung in die öffentlichen Angelegenheiten bringen und allen Klassen der Bevölkerung zu dauernder Befriedigung gereichen«[102].

Die Demokraten suchten die Zwischenzeit bis zu der zweiten Beratung durch Belebung der allgemeinen Diskussion auszunutzen. In Versammlungen und in der Presse wurde das Volk auf die Vorteile des neuen Gesetzes aufmerksam gemacht. Aber offensichtlich erwies der Souverän der ganzen Sache nur wenig Aufmerksamkeit und Interesse. Die Zusammenkünfte waren mäßig besucht und die Stimmung entbehrte der sonst bei Verfassungsänderungen herrschenden Begeisterung. Die Masse wollte einfach nicht in Schwung kommen.

Wenig getragen von der Welle der Popularität, nahmen die Großräte *das Gesetz zum zweitenmal in Angriff.* Am 18. Mai 1869 ergriff Regierungspräsident Weber sofort das Wort und sprach sich nach einem kurzen Ueberblick über die Entstehungsgeschichte zuversichtlich für das neue Gesetz aus. »Nach den Beobachtungen, die ich zu machen Gelegenheit hatte, hat der Entscheid des Großen Rates vom letzten November im Volke, besonders im deutschen Kantonsteile, einen bedeutenden Eindruck gemacht (was zwar von gewisser Seite in Abrede gestellt wird), und man erwartet im Allgemeinen mit Zu-

versicht, daß der Große Rat diesen Entscheid bestätigen werde. Wer sich bemüht hat, die öffentliche Meinung unbefangen zu beobachten, wird auch nicht leugnen können, daß das Vertrauen zwischen Volk und Behörden sich seither bereits wesentlich befestigt hat, und jeden wahren Freund des Volkes muß es freuen zu sehen, daß gegenüber der trostlosen Gleichgültigkeit, welche vorher in betreff der Gesetzgebung im Volke herrschte, sich in den letzten Monaten bereits ein etwas regeres politisches Leben entwickelt hat. Sowohl in der Presse als in Vereinen und kleineren und größeren Versammlungen ist der gegenwärtige Gesetzesentwurf sowie auch andere wichtige öffentliche Fragen ... erörtert worden, und ich wenigstens betrachte diese Besprechungen als ein Zeichen, daß das Volk sich mehr mit den öffentlichen Interessen beschäftigt als früher. Und wie sind alle diese Gegenstände besprochen worden? Etwa mit Leidenschaft? Sind Schlagwörter und Parteiparolen ausgegeben worden? Nein, meine Herren! Die Besprechungen sind ruhig und sachlich erfolgt; es sind Gründe für und gegen angeführt worden, und es hat sich gezeigt, daß im Volke wirklich ein inneres Interesse für diese Fragen vorhanden ist ...

In den abgehaltenen öffentlichen Versammlungen ist von vielen Seiten auch die Einführung der Initiative gewünscht worden. Ich glaube, die Verwirklichung dieses Wunsches werde nicht lange auf sich warten lassen; denn die Initiative wird eine natürliche Folge der Einführung des Referendums sein. Bei der Entwerfung des vorliegenden Gesetzes hat man aber von der Aufnahme der Initiative abstrahiert, weil man von der Ansicht ausging, es solle zuerst der Erfolg und die Wirkung des Referendums abgewartet werden, bevor man einen zweiten Schritt in dieser Richtung tue«[103]. Als Zeitpunkt für das Inkrafttreten des neuen Gesetzes schlug Weber den ersten August 1869 vor.

Auch Brunner empfahl die unveränderte Annahme des Gesetzesentwurfes und die Ablehnung der von den Kommissionsmitgliedern Alt-Oberrichter Weber und Moschard noch vorzubringenden Anträge. Hingegen war er der Ansicht, daß es der Wichtigkeit des Gesetzes angemessen sei, dieses dem Volke in einer Proklamation zur Annahme zu empfehlen. Die Volksabstimmung dürfe nicht vor dem 4. Juli stattfinden, damit für jeden genügend Zeit zum eingehenden Studium vorhanden sei.

Dann ergriffen zwei Redner das Wort, von denen dem einen das Gesetz *zu wenig weit*, dem andern dagegen *zu weit* ging.

Alt-Oberrichter Weber beantragte einen Zusatz. Von der Möglichkeit ausgehend, daß immer noch etwas durchschlüpfen könne, was das Volk gern selbst entscheide, schlug er vor, auch die Gegenstände, welche nach dem Entwurfe vom Großen Rate endgültig entschieden wurden, dem Volke vorzulegen, sobald 60 Mitglieder des Großen Rates oder 3000 stimmfähige Bürger es innerhalb einer bestimmten Frist verlangten. Dieses Veto der Großratsminderheit oder des Volkes begründete er damit, daß man durch Künsteleien einem Gesetze den Namen Dekret oder Verordnung geben könnte, um es so dem Volksentscheide zu entziehen, oder daß bei vielen Absenzen eine Minderheit des Rates vollgütige Beschlüsse fasse[104].

Andererseits verwarf der konservative Jurassier *Moschard* auch jetzt noch das legislative Referendum vollständig, da das Volk noch nicht reif sei, und beantragte ein reines Finanzreferendum, das den gegenwärtigen Wünschen und der Lage besser entspreche. Unter allgemeiner Heiterkeit der Versammlung antwortete Dr. Manuel, dieser Einwand, das Volk sei noch nicht reif für eine neue Institution, habe sich bei allen Staatsveränderungen bemerkbar gemacht. So habe 1831 ein Wahlkreis eine Petition eingereicht, worin unter Preßfreiheit die Freiheit zu mosten verstanden worden sei. Die übrigen Jurassier verhielten sich ablehnend in der Haltung, die sie in der ersten Beratung eingenommen hatten. Auch sonst waren noch allerhand Wünsche anzuhören. Von Känel wollte wissen, ob Staatsverträge und Konkordate dem Volksentscheid unterständen, und wünschte bejahendenfalls, dies im § 1 anzumerken. Sogar seinen früheren Antrag der Nichtgültigkeit eines Gesetzes bei schwacher Stimmbeteiligung erneuerte er. Regierungsrat Kummer verlangte die Ausmerzung des § 3. Von Sinner machte den Vorschlag einer artikelweisen Volksabstimmung über das Referendumsgesetz, damit der Wille des Souveräns offen und klar werde.

Rudolf Brunner übernahm die Widerlegung und Beantwortung der Gegenanträge. Konkordate und Staatsverträge kämen, falls sie dauernd seien, vor die Volksabstimmung. Es entscheide nach der bestehenden Verfassung die Mehrheit der *Stimmenden*, nicht der Stimmberechtigten. »Das Prinzip, nach welchem die Abwesenden als Anwesende gezählt werden, scheint mir ein ganz falsches ... zu sein, da es das republikanische Leben vollständig tötet und eine Prämie auf das Nichterscheinen, auf die Gleichgültigkeit setzt. Ich möchte, daß denjenigen das Recht zukäme, im Staate ein Wort mitzusprechen, die sich für die öffentlichen Angelegenheiten interessieren, nicht

aber denen, welche gleichgültig daran vorbeigehen«[105]. Weber wandte sich gegen eine artikelweise Abstimmung, da eine solche den ganzen logischen Aufbau des Gesetzes zu zerreißen drohe[106].

Ganz besonders referendumsfeindlich äußerte sich wiederum der Radikale Karrer: »Bei der ersten Beratung hat ein Mitglied der Versammlung bemerkt, daß ich mich in dieser Angelegenheit ziemlich konservativ ausgesprochen habe. Ich habe über dasjenige, was konservativ und liberal ist, noch stets die gleichen Ansichten, die ich schon seit Jahren hatte, und diese Ansichten bewogen mich, auf Nichteintreten zu beantragen ... Wenn wir uns fragen, wer für die Annahme des Gesetzes gestimmt hat, so finden wir unter den betreffenden Mitgliedern eine Menge konservativer Namen, während solche für die Verwerfung stimmten, die seit Jahren zu den Liberalen zählten«[107]. Er führte zur Begründung aus:

Das Volk habe genug Rechte und verlange gar nicht mehr. Es wolle nur bei den finanziellen Angelegenheiten mitsprechen. »Man hat zwar in den Entwurf auch ein Referendum über die Gesetze aufgenommen, der Kern des Gesetzes ist aber das Finanzreferendum ... Man will sich hinter den Schild des Referendums zurückziehen und bloß als Bevollmächtigter und unter Ratifikationsvorbehalt des Volkes beschließen, damit man diesem die Folgen für alle Beschlüsse beimessen könne ... Glauben Sie, daß, wenn der Große Rat ein Gesetz erläßt, das nicht im Interesse des Volkes liegt, die Masse des Volkes die Fehler dieses Gesetzes wird würdigen können? ... Das ist nicht männlich, nicht kräftig, nicht selbständig; die Vertreter des Volkes sollen den Mut haben, zu einer Sache zu stehen, sonst sind sie nur Handlanger und Taglöhner und nicht selbständige Diener des Volkes ... Ich will annehmen, das Volk sei so mündig und nehme so viel Interesse an den Gesetzen wie wir, aber dessen ungeachtet wird die große Masse ihr Urteil nicht durch das Studium der einzelnen Gesetze und der dazu gehörenden Kommentare sich bilden, sondern wird in gewissen Fragen eben auf Autoritäten gehen. Wir werden somit statt einer Erweiterung der Volksrechte eine Erweiterung der Autoritäten haben ... Nicht dasjenige Land ist das glücklichste, welches seine Verfassung und Gesetze allzu häufig abändert, sondern ein Volk gleicht einer Eiche, die langsam wächst, aber lange dauert ... Was wird geschehen, wenn das Volk alle Augenblicke auf dem Abstimmungsplatze erscheinen und seine Stimme abgeben soll? Das Referendum wird dem Volke lästig werden, dieses wird sich seiner erledigen und eine Abänderung treffen, welche wohl nicht im Sinne des Fortschrittes, sondern im Sinne des Rückschrittes ausfallen wird.

Je schneller Sie in derartigen Dingen vorwärts gehen, desto schneller und desto gewaltiger kommt die Reaktion«[108].

Karrers Behauptung, das Referendum züchte Autoritäten, war sicher aus seiner langjährigen Erfahrung als Staatsbeamter und Volksvertreter herausgewachsen.

1815 geboren, hatte sich Karl Karrer nach seinen juristischen Studien anfangs der vierziger Jahre in Sumiswald als Fürsprech niedergelassen. Unter der Freischarenregierung begann er seine politische Laufbahn, indem er zum Regierungsstatthalter in Trachselwald ernannt wurde, erlangte aber nach dem Umschwung von 1850 keine Bestätigung, trotzdem ihn das Volk mit großer Mehrheit vorgeschlagen hatte. Die Achtung, die er sich in kurzer Zeit erwarb, äußerte sich darin, daß er 1848 zum Nationalrat und 1850 zum Großrat gewählt wurde, Berufungen, die sich bis zu seinem Tode im Jahre 1886 regelmäßig erneuerten. 1858 gelangte er in den Verwaltungsrat der Kantonalbank von Bern, deren Vizepräsident er eine Zeitlang war. Seine fruchtbarste Tätigkeit entfaltete Karrer jedoch im Großen Rat, amtierte mehrmals als dessen Präsident (1871, 1875 und 1881), war ständiges Mitglied wichtiger Großratskommissionen und der Staatswirtschaftskommission. Dagegen lehnte er die ihm dreimal zuteil gewordene Ehre einer Wahl in den Regierungsrat ab, weil er sich nicht von dem ihm lieb gewordenen Emmental trennen wollte. Die langen und nachhaltigen Dienste und sein wahrhafter, aufrichtiger Bernercharakter machten ihn auf diesem von ihm bevorzugten Schauplatze seines Wirkens zu einer unbestrittenen Autorität, wie sie sich sonst während einer so langen Amtsdauer selten zu halten vermag. Gleichwohl war es verständlich, daß er zu der Ueberzeugung kam, das Referendum fördere ein Hervortreten von Autoritäten noch mehr, was ihm für eine gesunde Entwicklung des Staates nicht von Vorteil schien. Er bekämpfte daher außerbehördliche Einflüsse gegenüber der allein verantwortlichen Behörde[109].

Seine Stimme drang jedoch nicht durch, obschon er bei der Abstimmung die Unterstützung der Männer um von Gonzenbach und Kummer und aller Jurassier fand. *117 gegen 48 Großräte billigten die unveränderte Referendumsvorlage, die nun dem Volke zum endgültigen Entscheide vorgelegt* werden mußte[110]. Trauernd seufzte die »Berner Zeitung« unter dem Titel »Die letzte Sitzung des Großen Rates«: »Wir sagen ‚die letzte Sitzung' in besonderer Beziehung — denn mit derselben tritt voraussichtlich der Große Rat des Kantons Bern von seiner bisherigen Stellung als *souveräner* Gesetzgeber zurück ... Mit dem Referendum tritt der Kanton Bern von der repräsentativen

sentativen zur reinen Demokratie über, der Große Rat verzichtet mit patriotischer Hingebung und dem Strome der Zeit folgend freiwillig auf seine bisherige Prärogative als souveräner Gesetzgeber, um sich mit den untergeordneten Funktionen einer vorberatenden Kommission zu begnügen«[111].

Indessen erließ der Große Rat die von Brunner vorgeschlagene *Proklamation an das Volk:* »... Liebe Mitbürger, indem wir Euch die Annahme dieses Gesetzes empfehlen, gehen wir von der tiefgefühlten Ueberzeugung aus, daß in einem demokratischen Freistaate die erste und oberste Bedingung einer segensreichen Wirksamkeit der Behörden das Vertrauen ist, welches das Volk zu denselben haben soll. Wir hegen denn auch die zuversichtliche Erwartung, daß durch die Einführung der Volksgesetzgebung dieses Vertrauen sich neu befestigen wird, denn in einem Staate, in welchem jeder Widerspruch zwischen Volk und Behörden zur Unmöglichkeit geworden ist, kann auch das Mißtrauen keinen Platz mehr finden.

Die Volksherrschaft erteilt Euch aber nicht bloß Rechte, sondern sie legt Euch auch Pflichten gegen das Vaterland auf:

vor allem freilich den Mitgliedern der obersten Landesbehörden, denn ihnen liegt es vorzüglich ob, ihre Mitbürger über die vorzunehmenden Abstimmungen aufzuklären und zu belehren;

dann aber auch allen denen außerhalb des Ratssaales, welche durch Bildung und unabhängige Lage imstande sind, sich durch die Tat am öffentlichen Leben zu beteiligen; sie haben die Pflicht, bestehenden Vorurteilen furchtlos entgegenzutreten und ihren wohlberechtigten Einfluß im Sinne eines gesunden Fortschrittes geltend zu machen;

endlich allen Bürgern ohne Ausnahme, denn nur da kann die republikanische Staatsform gedeihen, wo der Bürger das Interesse der Gesamtheit über sein Privatinteresse stellt, während uns die Geschichte lehrt, daß im entgegengesetzten Falle die Demokratien ihrem Untergange entgegengehen«[112].

Dem Referendumsgesetze folgte auf dem Fuße eine *Vorlage*, die mit ihm in engster Verbindung stand; diese sollte eine *neue Form der Wahlen und Volksabstimmungen* ermöglichen. Die Notwendigkeit eines anderen Wahl- und Abstimmungsmodus war schon seit langem offentsichtlich geworden, wenn man die ewigen Plackereien betrachtete, mit welchen der Kanton seinen Bürgern die Ausübung der politischen Rechte erschwerte und verleidete.

In diesem Zusammenhange sei kurz auf die Entwicklung des Wahl- und Abstimmungsverfahrens hingewiesen.

Durch ein Gesetz vom 16. Juli 1831 über die Annahme der neuen

Verfassung wurde vom Verfassungsrat die erste Abstimmung angeordnet. Die Verfassung mußte allen Bürgern in einem Exemplar ausgehändigt werden. Darauf traten die stimmberechtigten Bürger in den Urversammlungen zusammen, die in der Kirche oder an einem anderen passenden Orte stattfanden. Doch war dieser Gang nicht obligatorisch. Nach dem Schließen der Türen wählte die Versammlung einen Vorsteher, 2—4 Sekretäre und ebenso viele Stimmenzähler. Sobald das Büro bestellt war, wurde die Verfassung verlesen, und man schritt zur Abstimmung. Dieses geschah in der Weise, daß jeder Bürger bei einem der Sekretäre ein Ja oder Nein aussprach, das protokolliert wurde. Nach diesem Vorgange wurde das Stimmregister öffentlich verlesen, das Ergebnis protokolliert und an die Standeskommission gesandt, die später das Gesamtresultat bekannt gab. Sobald die Abstimmung vorüber war, wurden die Register verbrannt, ohne daß Abschriften gemacht werden durften[113].

Diesem Gesetze folgte am 5. August 1831 eine Verordnung über die Wahlen, die nach der Annahme der Verfassung vorzunehmen waren. In jeder Kirchgemeinde fand eine Urversammlung statt, die nach absolutem Mehr auf 100 Seelen einen Wahlmann wählte. Der Gerichtsstatthalter eröffnete die Versammlung. Diese wurde angefragt, ob jemand da sei, der das Stimmrecht verfassungswidrig ausübe. Daran schloß sich die Ermahnung, die Stimme nur würdigen Männern zu geben. Die Wahl geschah mit Stimmzetteln, die den Zählern geschlossen übergeben und von diesen in ein Gefäß gelegt wurden. Die Sekretäre führten wohl ein Stimmregister, doch war auch hier das Erscheinen nicht obligatorisch. Die anwesenden Gewählten hatten sich sofort zu entscheiden, ob sie die Wahl annehmen wollten oder nicht. Abwesende mußten ihren Entschluß innerhalb einer bestimmten Frist schriftlich mitteilen. Stillschweigen bedeutete Annahme[114].

Diese Wahl- und Abstimmungsordnung blieb im wesentlichen bis 1851 bestehen. Erst das konservative Regiment drängte auf eine Aenderung. Am 26. Mai erließ der Große Rat ein »Gesetz betreffend die Abstimmungen über Verfassungsrevision und Gesamterneuerungen des Großen Rates«. Die Abberufung konnte jederzeit verlangt werden, wenn 8000 Bürger sich innerhalb eines Monats beim Präsidenten der Einwohnergemeinde einschrieben. War die vorgeschriebene Zahl erreicht, so wurden die politischen Versammlungen einberufen, die durch Ja oder Nein zu entscheiden hatten, ob der Große Rat abberufen werden sollte. Die Teilnahme an der Abstimmung war obligatorisch, eine Bürgerpflicht. Unentschuldigtes Fernbleiben wurde

mit einem Franken neuer Währung gebüßt. Als Entschuldigungsgrund galten Krankheit, Abwesenheit vom Abstimmungsorte, Staatsdienst oder ein Alter von über sechzig Jahren. Unberechtigtes Stimmen wurde mit 5—25 Tagen Gefängnis oder 15—75 Franken Buße bestraft. Die Konservativen erhofften von diesen Maßnahmen eine stärkere Beteiligung ihrer nachlässigen Parteigenossen und ein klares Zahlenbild über die Stärke der Parteien[115].

Am 7. Oktober des gleichen Jahres wurde auch ein Gesetz über die öffentlichen Wahlen erlassen. Nach diesem mußten die Wahlversammlungen vom Regierungsrat ausgeschrieben, mindestens eine Woche vor den Wahlen von der Kanzel herab oder zwei Tage vorher durch Umbieten von Haus zu Haus bekannt gemacht und im Amtsblatt ausgeschrieben werden. Beim Eintritt in das Wahllokal wurden den Stimmenden die mit dem Namen versehenen Stimmkarten abgenommen. Anhand der Register stellte man die Anwesenden fest, worauf die Stimmzettel ausgeteilt wurden. Diese wurden dem Stimmzähler übergeben, vom Büro geöffnet, gezählt, verlesen und die Namen der Gewählten protokolliert[116].

Mit der Aengstlichkeit eines Polizeistaates sperrte man also die Männer stundenlang mit Bewachung an den Türen in die Abstimmungslokale. Infolgedessen blieb eine immer größere Zahl von Stimmberechtigten den Wahlen fern. Das Bußensystem stellte den Bürger zwischen die Alternative der Unannehmlichkeiten, wenn er sich an den Versammlungen beteiligte, und der Buße, wenn er sich nicht beteiligte. In der Praxis sah die Sache etwas weniger streng aus, weil die Bußen sehr nachlässig eingetrieben wurden und die Kontrolle der Entschuldigungen fehlte. Außerdem war es gerade in größeren Bauernbetrieben unmöglich, daß alle männlichen Bewohner auf längere Zeit abwesend waren. Deshalb mußte diese Wahl- und Abstimmungsart im Augenblicke, wo die direkte Volksgesetzgebung beschlossen war, einer besseren und würdigeren weichen.

Am 19. Mai 1869 kam ein Gesetzesentwurf des Regierungsrates über die Volksabstimmungen und öffentlichen Wahlen zur Beratung. Regierungspräsident Weber erstattete dem Großen Rate Bericht: »Die Veranlassung zum vorliegenden Gesetzesentwurfe liegt vorerst in der Erlassung des Gesetzes über die Ausführung des § 6/4 der Verfassung. Dieses Gesetz ... verlangt alljährlich eine Abstimmung über die vom Großen Rate erlassenen Gesetzesentwürfe ... Mit Rücksicht hierauf hat es dem Regierungsrat wünschenswert geschienen, die Teilnahme an den Abstimmungen und Wahlen für die stimmberechtigten Bürger möglichst zu erleichtern«[117]. Der Fort-

schritt des neuen Gesetzes beruhe vor allem in der Aufhebung des Stimmzwanges, in der Einführung der Wahlurnen anstelle der geschlossenen Versammlungen und in der gleichmäßigeren Einteilung der Wahlkreise. Weber empfahl das Eintreten auf den Antrag und artikelweise Beratung.

Eine lebhafte Diskussion rief der § 1 hervor. Dieser lautete: »Alle Bürger, welche ... zur Stimmgebung berechtigt sind, üben ihr Stimmrecht jeweilen da aus, wo sie wohnen ... Stimmberechtigte, welche sich in kantonalem oder eidgenössischem Militärdienst befinden, geben ihre Stimme an ihrem militärischen Aufenthaltsorte ab, ihre Stimmen werden aber zu denjenigen der Stimmberechtigten ihres Wohnortes gezählt. Niemand darf in mehr als einer politischen Versammlung das Stimmrecht ausüben.

Die Ausübung des Stimmrechtes ist Bürgerpflicht, sie darf aber mit keinem Zwang verbunden werden[118].

Regierungspräsident Weber übernahm die Erläuterung des Paragraphen und sagte unter anderem: »Das Stimmrecht ist ein so wichtiges Recht, daß man wohl sagen kann, es sei das wichtigste Recht des Bürgers. Wie viele politische Kämpfe in unserm eigenen Vaterlande geführt werden mußten, und wie viele solche im Auslande noch geführt werden müssen, um dem Bürger dieses Recht zu sichern, darauf will ich hier nur andeutungsweise aufmerksam machen. Der Satz, daß die Ausübung des Stimmrechts Bürgerpflicht sei, scheint mir daher keiner weiteren Begründung zu bedürfen. Es frägt sich nun, ob die Ausübung dieser Bürgerpflicht mit einem Zwange verbunden werden solle. Ich bin der Ansicht, daß jedem Recht auch eine Pflicht gegenüberstehe, im vorliegenden Falle unterscheide ich aber zwischen der Frage, ob diese Pflicht zu einer polizeilichen oder ob sie zu einer moralischen gemacht werden solle, deren Ausübung dem freien Ermessen, dem Wissen und Gewissen des Einzelnen anheimgestellt wird. Ich erkläre, daß ich der letztern Ansicht huldige. Es sind aber noch andere Gründe, die mich bewegen, den Vorschlag zu machen, es sei die Stimmgebung freizugeben. Es ist eine Tatsache ..., daß in den wenigsten Wahlkreisen die bis jetzt mit der Nichtausübung des Stimmrechts verbundene Bußandrohung vollzogen wird. Es ist aber nichts geeigneter, die Achtung vor den Gesetzen zu untergraben als eine solche Gesetzesbestimmung, deren Vollziehung auch mit dem besten Willen den administrativen und richterlichen Behörden nicht möglich ist ... Schaffe man daher diesen Zwang ab und stelle es dem Gewissen des Einzelnen anheim, ob er seine Bürgerpflicht erfüllen will oder nicht. Es scheint mir übrigens eine etwas

unwürdige Taxation des Stimmrechts, wenn dem Bürger gestattet wird, sich mit einem Fränkli davon loszukaufen. Auch halte ich mit Rücksicht auf die neuen Gesetze über das Referendum und die Volksabstimmungen und die öffentlichen Wahlen den Zwang nicht mehr für notwendig, weil einerseits das Interesse für die öffentlichen Angelegenheiten wachsen wird, und anderseits die Stimmgebung in der in der Vorlage beantragten Weise erleichtert werden soll. Während bisher der Bürger sein Stimmrecht nur während gewissen Stunden ausüben konnte, wird er in Zukunft den ganzen Tag über Zeit haben, davon Gebrauch zu machen«[119].

Eine entgegengesetzte Meinung vertrat August von Gonzenbach: »Sie haben heute durch die Annahme des Referendums einen großen Schritt zur reinen Demokratie getan. Sie haben dem Großen Rat eine schwere Verantwortlichkeit abgenommen und das bernische Volk für mündig erklärt ... Wenn nun aber das Volk mehr politische Rechte ausüben soll, so müssen Sie ihm seine Pflicht des Ernstes, der Sorgfalt, der Aufsicht über die ganze Staatsverwaltung, die es bis jetzt Vertrauensmännern in die Hand gelegt hat, auch selber näher ans Herz legen und ihm sagen, daß es sich in Zukunft bei den Wahlen etc. nicht mehr der Bequemlichkeit hingeben dürfe in der Hoffnung, die rechten Vertrauensmänner werden schon gewählt werden. Wenn man es bisher für nötig gehalten hat, die Nichtausübung der Bürgerpflicht mit einer Buße von 1 Fr. zu bestrafen, so sind in Zukunft noch weit mehr Gründe dafür anzuführen ... Alle diese Hoffnungen, daß in Zukunft eine größere Beteiligung stattfinden werde, halte ich für Träume, und auch das glaube ich nicht, daß die Großräte von nun an ihre Ansichten nach dem Plattformsystem aussprechen werden ... Wenn Sie aber heute aussprechen, es dürfe kein Zwang mehr stattfinden, ... was soll dann geschehen, wenn Sie sich überzeugen müssen, daß Sie sich getäuscht haben ...? Namentlich wenn es an einem solchen Tage regnen sollte, würden viele Bürger zuhause bleiben. Sie würden mit ihrem Gewissen kapitulieren und sagen: ‚Es ist zwar Bürgerpflicht, daß du zu der Abstimmung hingehst, es ist aber die Pflicht eines Familienvaters, dafür zu sorgen, daß er gesund bleibe und nicht nasse Füße bekomme'. So wird es kommen, daß dasjenige, was die große Mehrheit des Kantons wünscht, von einer kleinen Anzahl Stimmender verworfen wird ...« Bei der heterogenen Zusammensetzung des Kantons werde immer nur der Teil der Bevölkerung zur Abstimmung strömen, der am Gesetze interessiert sei, das Emmental bei einem Gesetz über das Armenwesen, das Oberland für die Hypothekarkasse, der Jura bei staat-

lichen Eisenbahnunternehmungen. Die politischen Rechte hätten einen Pflichtcharakter wie die Militär-, Steuer- oder Schulpflicht. Bei allen diesen Pflichten seien Strafen am Platze, wenn sie nachlässig erfüllt würden. Wenn man die Bußen abschaffen wolle, so seien an ihre Stelle Ehrenstrafen zu setzen. »Wenn Sie ein demokratisches Volk wollen, so machen Sie die Abstimmungen so ernst als möglich, machen Sie den Abstimmungstag zum Festtag ... Beim Referendum wird das Volk oft in den Fall kommen, sich über Gesetze auszusprechen. Man verlangt von ihm, daß es am ersten Maisonntag alle Gesetze abtue, welche der Große Rat im Verlaufe eines Jahres beraten hat. Wenn die Leute schon das erstemal dessen überdrüssig werden, weil es eben eine zu große Zumutung ist, so macht sich die Bequemlichkeit geltend, und man wird nicht mehr hingehen. Sie irren sich, wenn Sie durch die Aufhebung der Strafe den republikanischen Sinn, den demokratischen Geist fördern zu können glauben«[120]. Aus dieser Rede trat klar die ernste Auffassung hervor, die von Gonzenbach jederzeit hatte, aber auch der Zweifel des Konservativen an der Reife des Volkes. Die Zukunft bestätigte seine Meinung.

Von Gonzenbach blieb mit der Forderung nach Stimmzwang allein. Sogar seine Parteigenossen verließen ihn; so erklärte von Wattenwyl: »Es sei mir gestattet, die Gründe anzugeben, welche mich bewogen, in der Kommission für die Aufhebung des Obligatoriums zu stimmen. Ich sitze seit 1850 im Großen Rate und habe 1851 auch das Obligatorium einführen helfen. Damals standen sich beide Parteien beinahe gleich, und jede Partei glaubte, einige Stimmen dadurch zu gewinnen. Man hat damals gesagt, namentlich die Konservativen seien bequeme Leute, die man zur Abgabe ihrer Stimme zwingen müsse ... In Bezug auf dieses Gesetz habe ich zwei Erfahrungen gemacht. Die erste ist, daß das Volk sich nicht gerne zwingen läßt und daß die ihm auferlegte Strafe bei ihm einen förmlichen Widerwillen gegen alle Wahlen hervorgerufen hat. Die zweite Erfahrung ist die, daß die Regierung und der Große Rat nicht die Macht haben, Gesetze auszuführen, welche das Volk nicht will«[121].

Fürsprecher Hofer zeigte an einem Beispiele, wie sich das Volk gegen allen mit den Wahlen verbundenen Zwang sperrte. »Wir haben in unserer Gemeinde versucht, die Bürger in die Kirche einzusperren und sie zu zwingen, bis zum Schlusse der Verhandlung daselbst zu bleiben. Einmal, als diese Maßregel ausgeführt werden sollte und man Landjäger hinstellte und die Türe schloß, hat der Souverän die Landjäger abgeprügelt und die Türe gesprengt, indem

er sagte: ‚Wir lassen uns nicht einsperren, so daß wer eine Minute zu spät kommt, sein Stimmrecht nicht mehr ausüben kann, oder wer hinausgehen sollte, dies nicht kann'. Von da an hat man die Stimmkarten außerhalb der Kirche abgeben lassen. Was geschah aber? Die Leute sind, gerade um eine Demonstration zu machen, hergekommen, haben ihre Stimmkarten ins Körblein gelegt und sind sofort wieder weggegangen«[122]. Großrat Trachsel wies zudem auf die Unmöglichkeit der Kontrolle von Entschuldigungen hin: »Auch ich bin, durch die Erfahrung belehrt, für die Abschaffung des Stimmzwangs, da derselbe doch in den meisten Fällen nicht vollzogen wird. Die, welche an der Abstimmung nicht teilgenommen haben, brauchen bloß eine Entschuldigung einzuschicken, daß sie abwesend oder krank gewesen seien, oder ein krankes Tier gehabt haben, und dann wird ihnen die Buße erlassen. Wegen eines Frankens kann man natürlich nicht untersuchen, ob diese Angaben richtig seien oder nicht«[123].

Auch Rudolf Brunner setzte sich warm ein für die Aufhebung des Stimmzwanges. »Herr von Gonzenbach sagt, man solle den Abstimmungstag zu einem Festtage machen, und wenn dies geschehen sei, so brauche man allerdings keinen Zwang mehr. Ich frage aber, wie ist es möglich, aus einer Abstimmung einen Festtag zu machen, bei welcher der Souverän in die Kirche eingesperrt, die Türe geschlossen, Polizeidiener davor gestellt und die Leute in der Kirche gelassen werden, bis sie die Türe fast mit Gewalt öffnen?«[124]

Der Paragraph wurde schließlich mit großer Mehrheit angenommen.

Von Interesse war auch der Anfang des § 3: »Die politische Versammlung bildet die einheitliche Grundlage für alle Volksabstimmungen und öffentlichen Wahlen. Es werden in den politischen Versammlungen durch Stimmurnen vorgenommen: ...«[125]. Es folgt die Aufzählung der verschiedenen eidgenössischen, kantonalen und Bezirkswahlen.

Entgegen dem bisherigen Verfahren sollten somit die Wahlen und Abstimmungen vermittelst Stimmurnen vorgenommen werden. Regierungspräsident Weber stellte sich diesen Vorgang folgendermaßen vor: »Dem stimmberechtigten Bürger wird die Ausweiskarte ins Haus geschickt, mit der er sich im Abstimmungslokale als stimmberechtigt legitimiert. In diesem Lokale sind drei Urnen aufzustellen. In die erste wird die Ausweiskarte gelegt, welche der Bürger abzugeben hat. Gleichzeitig erhält der Bürger vom Büro einen Stimmzettel für die Abstimmung über die Gesetze und einen Wahl-

zettel für die zu treffenden Wahlen. Auf dem erstern sind die Titel der betreffenden Gesetze angegeben, und der Bürger hat ein Ja oder Nein dazu zu schreiben. Auf dem Wahlzettel sind, wie es schon jetzt geschieht, die Namen derjenigen auszusetzen, denen der Stimmende seine Stimme geben will. Hierauf wird der Stimmzettel in die Stimmurne, der Wahlzettel in die Wahlurne niedergelegt, und der Bürger kann nach Hause gehen, wenn er es nicht vorzieht, im Lokale zu bleiben und der Eröffnung der Urnen beizuwohnen. Gewöhnlich werden die Stimmzettel die Farbe der Stimmurnen und die Wahlzettel diejenige der Wahlurnen haben«[126].

Auch jetzt trat von Gonzenbach als Einziger für das Alte in die Schranken. Bis jetzt bestehe noch nichts Derartiges in den Demokratien, weil es unrepublikanisch sei. An die Stelle der erhebenden Volksversammlungen träten platte Schreibereien der Einzelnen. Das Urnensystem beeinträchtige das Vertrauen in die Wahlergebnisse. Nur wenn die Parteien sich offen messen könnten, wisse jedermann mit Sicherheit, wo der Sieg sich hinneige. Des freien Mannes sei nur die offene Abstimmung würdig. Weiter bestehe dieses System auf dem Grundsatz der Bequemlichkeit.

Das war echt konservativer Geist und altväterischer Ehrbegriff. Rudolf Brunner anerkannte, daß das offene Mehr theoretisch sicherlich das allein Richtige sei. Man müsse aber dem Volke eine Konzession machen und den Wahlakt den praktischen Verhältnissen anpassen. »Man muß ... die Sitten eines Volkes auch berücksichtigen, und es liegt in der Sitte des Berner Volkes, daß es nicht gerne seine Stimme von vornherein dem Publikum preisgibt ... Jedenfalls wird das Urnensystem eine große Erleichterung für den Bürger sein, und ich teile da die Ansicht des Herrn von Wattenwyl, der ... bemerkt hat, daß, wenn er fahren könne, er nicht zu Fuß gehe. Herr von Gonzenbach dagegen hat es umgekehrt: wenn er auf einer schönen Straße fahren könnte, so geht er lieber zu Fuß und schiebt Steine in die Schuhe nach dem Grundsatze: je unbequemer die Republik, desto besser ist sie. Ich aber gehe von dem Grundsatze aus: je bequemer die Abstimmungen gemacht werden, desto mehr wird man sich daran beteiligen«[127].

Auch dieser Paragraph sowie das ganze Gesetz wurden bestätigt. Die zweite Beratung fand am 30. August 1869 statt. Sie brachte keine neuen Gesichtspunkte, so daß das Gesetz der Volksabstimmung unterbreitet werden konnte. Für die Referendumsabstimmung trat es somit noch nicht in Kraft, da diese schon am 4. Juli 1869 abgehalten

wurde. Es wurde am 31. Oktober vom Volke mit 37 734 gegen 7273 Stimmen angenommen[128].

Die »Berner Zeitung« konnte sich ganz und gar nicht abfinden mit dem Schicksalsschlage der verminderten Befugnisse des Großen Rates. Umso williger nahm sie deshalb »*Offene Briefe an einen Freund*« aus der Feder des radikalen Großrats Matthis auf, der in ausgezeichneter und gründlicher Weise anhand der Verfassung und der Beratungen des Verfassungsrates von 1846 überzeugen wollte, daß das Referendumsgesetz zu der bestehenden Staatsgrundlage im Widerspruch stehe, ja eine eigentliche Verfassungsverletzung darstelle und nur auf dem Wege einer Revision hätte durchgeführt werden dürfen. Er erblickte in der Einführung des Referendums nicht einen Fortschritt, sondern ein jeden Fortschritt hemmendes Kampfmittel der Konservativen. Das Volk habe bei seiner Sorge um das tägliche Brot aus Zeitmangel dieses Gesetz gar nicht verlangt. Da zudem bei den Abstimmungen jede Diskussion fehle, sei das Volk auf das zweischneidige Informationsmittel der Presse angewiesen. Um dies zu erreichen, stelle das neue Gesetz das ganze Repräsentativsystem verfassungswidrig auf den Kopf. »Ja, der Große Rat mutet uns in seiner ... Proklamation ... sogar zu, wir sollten für den Fall, daß am 4. Juli die Einführung des Referendums beschlossen werde, diesen Tag als ‚einen Ehrentag' ansehen, während viele Tausende treuer Staatsbürger jenen Tag tief beklagen müßten, wenn die Mehrheit des Berner Volkes den politischen Geltstag, welchen die Mehrheit des Großen Rates ohne Rechtstrieb angerufen hat, definitiv anerkennen sollte! ... Wenn das Gesetz angenommen und vollzogen wird, so führt uns dasselbe statt zum unentwegten und besonnenen Fortschritt zum Stillstand und zum Rückschritt auf verschiedenen wichtigen Lebens- und Verwaltungsgebieten und beugt die gebildete Intelligenz zum großen Schaden des gesamten Volkes unter die Materie«[129].

Dieselben Ueberlegungen veranlaßten den Hauptredner an einer *Versammlung des konservativen Bernerleistes* zu Mohren, Alexander von Tavel, zur Empfehlung des Gesetzes. Der Grund sei der, »daß das Volk des Kantons Bern in seiner großen Mehrheit unstreitig in seinen Ansichten und Gewohnheiten und der zähen Anhänglichkeit an Althergebrachtes von konservativen Instinkten geleitet werde und diese überall betätige, wo es nicht von radikalen Dorfmatadoren und Rücksichten auf persönliches Ansehen und Gewicht derselben beeinflußt werde. Gleichwohl haben wir nun schon seit vierzig Jahren

im Kanton Bern die sonderbare Erscheinung, daß den eigentlichen Volksanschauungen zum Trotz alles immer im radikalen Fahrwasser forttreibt, bis die Strömung der Zeit uns jetzt diese ‚Erweiterung der Volksrechte' entgegenbrachte. Ergreifen wir dieselbe. Die konservative Richtung kommt dadurch nicht mit sich in Widerspruch, denn ihr Begehren war schon längst, dem Volke eine direkte Einwirkung auf die Geschicke des Kantons zu ermöglichen, und ihre Interessen können dabei nur gewinnen«[130]. Da offenbarte sich, was die Demokraten immer den falschen Schein der Konservativen nannten. Die Konservativen waren vom Wert des Referendums überzeugt, weil es zu große Ausgaben eindämmen würde. Die Demokraten aber verstanden den Sinn und Zweck dieses Volksrechtes ganz anders. Es ist der Schlüssel der für uns oft unverständlichen Haltung der konservativen Partei.

Im Hinblick auf den bevorstehenden Abstimmungstag wurden in verschiedenen Gegenden des Kantones *Bürgerversammlungen* zur Besprechung des Referendumsgesetzes abgehalten. Wohl stimmten diese überall der Vorlage zu, aber mit einer solchen Gleichgültigkeit und Kaltblütigkeit, daß ihre Haltung mehr ein Sichfügen in Unvermeidliches als wirkliche Ueberzeugung vom Wert der Volksgesetzgebung zu sein schien. Die Großräte taten ihr Mögliches zur Popularisierung ihres Werkes. Unermüdlich eilten die beiden »Väter des Referendums«, wie Großrat Streit sie an einer Versammlung in Thurnen genannt hatte, Brunner und Weber, von Ort zu Ort und versuchten, mit ihrer staatsmännischen Beredsamkeit und Ueberredungskunst die Bevölkerung aus ihrer Lethargie herauszureißen. Mit wenig Erfolg. Die neue Institution wollte einfach nicht zünden.

Dem Großratsbeschluß entsprechend wurden die politischen Versammlungen des Kantons am 4. Juli zur *Abstimmung* über das lang diskutierte Gesetz zusammengerufen. In größter Ruhe nahm das Volk das Referendum mit 32 075 gegen 22 089 Stimmen an. Die Stimmbeteiligung von 56 844 bei ungefähr 100 000 Stimmfähigen war ziemlich mager für eine so wichtige Vorlage. Der alte Teil des Kantons retete das Gesetz, indem seine Amtsbezirke es mit Ausnahme von Signau und Trachselwald annahmen. Das entscheidende *Mehr* betrug *9986 Stimmen*. Sämtliche jurassischen Bezirke — eine Sonderstellung nahm Laufen ein — verwarfen mit starkem Mehr, was ja auch allgemein erwartet worden war. Der genaue Bericht des Regierungsrates ergibt folgendes Bild der Ergebnisse sämtlicher Bezirke[131]:

Amtsbezirke	Zahl der Stimmenden	Annehmende	Verwerfende	Ungültig	Mehr	
					Annehmende	Verwerfende
Aarberg	2294	1779	387	128	1392	
Aarwangen	3442	2396	887	159	1509	
Bern	5383	4327	937	119	3390	
Bern (Militär)	477	283	191	3	92	
Biel	786	536	233	17	303	
Büren	1208	794	298	116	496	
Burgdorf	3140	1927	1076	137	851	
Courtelary	2591	776	1697	118		921
Delsberg	1665	327	1306	32		979
Erlach	1002	543	334	125	209	
Fraubrunnen	1682	1109	512	61	597	
Freibergen	1168	114	1032	22		918
Frutigen	1191	763	329	99	434	
Interlaken	2875	1671	1011	193	660	
Konolfingen	3336	1829	1307	200	522	
Laufen	891	488	343	60	145	
Laupen	1324	1095	131	98	964	
Münster	1306	274	1000	32		726
Neuenstadt	391	144	240	7		96
Nidau	1443	975	378	90	597	
Oberhasle	748	458	259	31	199	
Pruntrut	2370	267	2063	40		1796
Saanen	429	342	50	37	292	
Schwarzenburg	767	629	108	30	521	
Seftigen	2414	1749	566	99	1183	
Signau	3011	765	2097	149		1332
O.-Simmental	541	373	162	6	211	
N.-Simmental	1078	741	293	44	448	
Thun	2222	1596	559	67	1037	
Trachselwald	3177	1275	1703	199		428
Wangen	2472	1730	600	192	1130	
Summa	56844	32075	22089	2689	17182	7196
		22089			7196	
	Mehr	9986			9986	

Das Gesetz trat am 1. August 1869 in Kraft[132].

Mit der Annahme des Referendumsgesetzes in der Volksabstimmung vom 4. Juli 1869 war der Kanton Bern zu der reinen Demokratie übergegangen. Wir haben die Entwicklung der bernischen Volksrechte aus ihren Grundlagen in der Verfassung von 1846 durch eine längere Zeitspanne der unfruchtbaren Bewegungslosigkeit zu einem unter den damaligen Verhältnissen möglichen Stande verfolgen können. Das Ergebnis ist in den wenigen Gesetzesparagraphen leicht faßlich. Weniger durchsichtig dagegen ist der beschwerliche Weg, der zu ihm hinführte. Mit ein paar Worten müssen daher noch

einmal die Ereignisse der sechziger Jahre gewürdigt werden, auf die Gefahr hin, daß schon früher geäußerte Gedanken und Tatsachen noch einmal auftauchen.

Die Anfänge, die den Grundstein zum Referendumsgesetz bilden, liegen im Jahre 1861. Infolge des Skandals der Ostwestbahn und ihres finanziellen Zusammenbruchs kamen die Stimmen nicht mehr zum Schweigen, welche einen erweiterten Anteil des Volkes an der Gesetzgebung heischten. Da der moderne Staat Bern mit seinen erhöhten Bedürfnissen die Steuerkraft des Bürgers stärker in Anspruch nahm als bisher, seine Finanzen wegen großzügiger, dem Allgemeinwohl dienender Werke aber trotzdem nicht ins Gleichgewicht bringen konnte und mit den alljährlich wiederkehrenden Defiziten das ordnungsliebende und sparsame Berner Volk in Aufregung versetzte, entstand vor allem das Verlangen nach Mitspracherecht bei der Finanzverwaltung. Man wähnte den ehemals glänzend dastehenden Kanton am Rande des Abgrundes, und das Mißtrauen gegen die herrschende Partei und die von ihr gewählte Regierung nahm den verantwortlichen Männern den Kredit. Die führenden Politiker erkannten, daß das Volk auch etwas zu sagen haben sollte, wenn es steuern und wieder steuern mußte, das Geld aber durch unzählige Kanäle wenig haushälterisch abgeleitet wurde. Der von den Aarbergern entfachte Vetosturm gab, obschon nur aus verletzten Ortsinteressen entstanden, das Zeichen zu einem bis 1869 bald anschwellenden, bald abnehmenden Kampfe. Dieses schwelende Feuer loderte beim geringsten Luftzuge auf, um wieder aus Mangel an nährendem Brennstoffe zusammenzubrechen. Solche periodischen Brände entzündeten sich mehrmals an dem umstrittenen § 6/4, wie etwa bei der Ausdehnung der Einkommensteuer auf den Jura oder der Beratung über die Jurabahn. Sie wurden geschürt von demokratischen Verfassungsänderungen in andern Kantonen, Pamphleten im eigenen Hause und vor allem von den zwei Parteien, welche, in ihren Zielen und Grundsätzen vollständig verschieden, ein Gemeinsames hatten, die Opposition gegen das System der herrschenden Radikalen von 1846.

Der Ruf nach vermehrter Sparsamkeit entsprach vollkommen der Anschauung der niedergehenden konservativen Partei und wirkte auf ihre zwangsbedingte Tatenlosigkeit als unerwartetes Belebungsmittel. Ein Zweifaches war erreicht, wenn es den Konservativen gelang, die Partei- und Volksinteressen zu vereinigen: Popularität und bremsender Einfluß auf das radikale Fortschrittstempo, unter Umständen sogar eine neue Periode eines konservativen Regimentes. Ihre Postulate entsprachen den Volkswünschen auf Verminderung

der Ausgaben. Zu diesen Forderungen kamen sie weniger aus theoretischen als praktischen Gründen. Dabei konnten sie einstweilen nicht allzu viel gewinnen, da das Volk passiv war. Doch dienten sie so nach ihrer Ansicht dem Lande am meisten. Aus dieser Tatsache heraus ist die merkwürdige Erscheinung zu erklären, daß in Bern die Initiative zur Erweiterung der Volksrechte nicht von den Radikalen ergriffen wurde, wie es doch sinngemäß gewesen wäre, sondern von der Opposition. Die Radikalen waren eben in ein Stadium des Beharrens und des Parteiegoismus geraten und fürchteten für ihre Macht, wenn der Große Rat durch die Volksrechte beschränkt wurde. Mit allen Mitteln wehrten sie sich bis zuletzt gegen das Referendum, das den Schwerpunkt von der Legislative ins Volk hinaus verlegen mußte. Deshalb sahen sie an den Volksrechten nur das Konservative.

Verlangten die Konservativen das Finanzreferendum, ließen die Radikalen höchstens über das Gesetzesveto mit sich reden, so forderten die Demokraten der Jungen Schule die obligatorische Volksbefragung über alle wichtigern Staatsangelegenheiten. Nach dem Scheitern des Vetos 1864 war es ihnen vor allem um die Erfrischung des öffentlichen Lebens zu tun, um das Herausreißen aus dem gleichgültigen Schlendrian. Das Mittel dazu schien ihnen das obligatorische Referendum, welches das Volk aus der Stellung einer bloßen Wahlmaschine emporheben sollte, die man alle vier Jahre in Betrieb setzte, in der Zwischenzeit aber umso lieber Rost ansetzen ließ, damit sie nicht ins Regierungsgeschäft hineinpfuschte.

Wie aber sollten die drei grundverschiedenen Anschauungen auf einen Nenner gebracht werden? Wie waren Finanzreferendum, Veto und obligatorisches Referendum zu vereinigen? Da lag die schier unüberbrückbare Schwierigkeit.

Das Jahr 1866 brachte die entscheidende Wendung. In den Ergebnissen der Großratswahlen trat der Unmut des Volkes über die Geldausgaben der Radikalen unverhüllt zutage. Der Wahlgewinn der konservativen und die günstige Balancierstellung der Demokraten zwischen den Parteien ermöglichten die weitere Entwicklung. Die Radikalen mußten bei einer andauernd starren Haltung besorgt sein, daß ihnen die andern Parteien den Rang abliefen und sie ganz von der Herrschaft verdrängten. Es war immer noch besser, die Macht dem Volke zu übergeben als den andern Parteien. Deshalb machten sie gute Miene zum bösen Spiel und wählten von zwei Uebeln das weniger schlimme. Ihr Frontwechsel entbehrte verständlicherweise der Ueberzeugung.

Zum Glück brachte Bern Männer hervor, die nicht den Bogen

überspannten und nicht das Werk, das sie schufen, von Anfang an auf schwache Füße stellten. Rudolf Brunner und Johann Weber wußten als geschickte und sichere Lenker den einzig fahrbaren Mittelweg innezuhalten. Ihr Kompromißprogramm befriedigte zwar niemand ganz, sondern verlangte von allen gewisse Zugeständnisse. Die Konservativen mußten dem Referendum Zugang in das neue Gesetz gestatten, die Radikalen hatten sich vom Veto freizumachen, und die Demokraten gaben die Verfassungsrevision, an die sie zuerst gedacht hatten, weil sie allein das Referendum und die Volksinitiative zu erreichen schien, zugunsten einer weiten Auslegung des § 6/4 preis. Das größte Opfer brachten aber zweifellos die Radikalen, die sich denn auch bis zum Tage der Volksabstimmung in düstern Prophezeiungen ergingen. Daß auch einzelne Demokraten lieber den geraden Weg einer Verfassungsrevision gegangen wären, beweist der Austritt Florian Gengels aus der Redaktion des »Bund«.

Wo war denn während dieser Zeit das Volk, um das sich doch der Kampf drehte? Es blieb im Hintergrund und trat erst am Abstimmungstage ohne Eifer hervor, um die Vorlage zu bestätigen und sein neues Recht zu genehmigen. In dieser Haltung offenbart sich der große Unterschied zwischen der Bewegung in Zürich und der in Bern. Dort wurde sie vom Volke unter leidenschaftlicher Anteilnahme entfacht und getragen. Hier gingen Regierung und Parteien voran und mußten das fast widerwillig folgende Volk mitziehen. Aus diesem Grunde traten auch die einzelnen Persönlichkeiten sehr deutlich hervor. Die Ursache mag in der verschiedenen sozialen Schichtung der beiden Kantone liegen. Das stark industrialisierte Zürich mit seiner ausgeprägten Arbeiterklasse erwartete von einer politischen Aenderung vor allem auch wirtschaftliche Verbesserungen. In Bern hingegen spielte die Industrie neben dem blühenden Bauerntum eine durchaus nebensächliche Rolle. Wohl gab es einen Arbeiterverein. Politisch aber war er noch nicht handlungsfähig und bemühte sich einstweilen um die Gründung eines Konsumvereins und einer Volksbank, um die Aufstellung von Tarifen und Fragen ähnlicher Art. Die Radikalen fanden solche Anstrengungen lobenswert, befaßten sich in drei Sitzungen im liberalen Verein mit der Arbeiterfrage und erklärten sich bereit, »mit reger Teilnahme den Bestrebungen zu folgen und nach Kräften zu unterstützen, welche zu dem Zweck gemacht werden, die soziale Lage der Arbeiter zu verbessern, namentlich durch das System der Cooperativ-Genossenschaften«[133]. Kam also aus der sozialen Not nur wenig Auftrieb, so gab es in Bern auch kein mächtiges System zu stürzen wie in Zürich. Das Magnaten-

tum hatte sich lange nicht in dem Maße ausbilden können. Das Persönliche, das in Zürich wesentlich mitwirkte, trat in Bern nicht so stark hervor, weil die großen Schlachten unter den Führern Stämpfli und Blösch schon geschlagen waren. Das erschwerte die Revisionsbewegung, indem damit der Anreiz fehlte, der einer Umwälzung sofort Wärme und Kraft verleiht. Die bernische Erweiterung der Volksrechte hatte einen viel zu theoretischen Zug, als daß sie bei der Bevölkerung Rückhalt und Schwung finden konnte. Umso unbefangener wurden dafür Gründe und Gegengründe erwogen. Daneben war sie durchaus eigenständig in ihrem Ursprung und Wesen und mit Geschehnissen in Baselland und Zürich nicht zu vergleichen, wenn schon von dorther eine ermunternde Brise weckte und antrieb.

Es gab aber Stimmen, die behaupteten, der Große Rat habe die Weiterentwicklung der Volksrechte beim Ende angefangen. Das Referendum ohne die Volksinitiative sei bedeutungslos, weil auf diese Weise die Bürger nicht auf die Prinzipien einwirken könnten, die dem Gehalt eines Gesetzes zugrunde lägen, bevor dieses der Volksgenehmigung unterstellt werde. Wenn schon der Fortschritt nicht zu verneinen sei, daß das Volk ein widerwärtiges Gesetz verwerfen dürfe, so fehle doch dabei das Positive, das Schöpferische. Der Große Rat brauche nur in seinen Beratungen einen Entwurf abzulehnen, dann komme dieser gar nicht vor das Volk, das somit kein Urteil darüber fällen könne. Unklar blieben bei einer Abstimmung auch die Gründe einer allfälligen Ablehnung.

Die Frage ist schon mehrfach gestreift worden, warum in Bern die Initiative nicht eingeführt wurde. Vorsicht, Rücksichtnahme auf die Parteien, mangelnder Nachdruck von Seiten des Volkes bewogen die leitenden Männer zu Mäßigung und zu stufenweisem Vorgehen. Daß ihre Zurückhaltung richtig war, beweist die Tatsache der mehr als zwanzigjährigen Frist, bis das umfassende Vorschlagsrecht des Volkes in der Verfassung aufgenommen wurde. 1869 war das Bedürfnis danach noch nicht gebieterisch. Im übrigen wurde weiter oben darauf verwiesen, daß die Initiative nicht ohne Verfassungsänderung hätte eingeführt werden können. »Bern ... hat, um seinen Uebergang zum neuen System nicht formell auf dem Wege einer Verfassungsrevision bewerkstelligen zu müssen, die Initiative ganz außer Acht gelassen«[134].

Schließlich sei noch ein Wort gesagt über die eidgenössische Bedeutung des Uebertritts von Bern zur reinen Demokratie. Noch am Anfang des Jahres 1869 bestand in den meisten schweizerischen Kantonen das repräsentative Regierungssystem. Wer in jenen Zeiten

von einem Bundesreferendum zu sprechen wagte, den wies man zur Geduld und deutete ihm an, erst müßten die Kantone auf diesem Wege vorangehen. Mit einem Schlage war jetzt die Lage verändert. Zürich und Bern, die einflußreichsten Kantone, hatten sich dem Referendum ergeben; mehrere Orte folgten in Bälde ihrem Vorbild, so daß das Repräsentativsystem stark an Boden verlor. In diesem Augenblicke aber war es erlaubt, sich zu fragen, ob der Unterschied zwischen Kantons- und Bundesverfassung weiterbestehen dürfe, oder ob nicht das Gesetzgebungsrecht des Volkes von den einzelnen Teilen her auf das Ganze übertragen werden solle. Jedenfalls sicherten die neuen kantonalen Grundgesetze den Demokraten einen festen Rückhalt und gaben ihnen verstärktes Selbstvertrauen.

Das neue Gesetz gab dem Ratspräsidenten des Jahres, Rudolf Brunner, Gelegenheit, die außerordentliche Sommersitzung des Großen Rates vom 30. August 1869 mit eindrücklichen Worten zu eröffnen:

»Meine Herren! Sie sind heute zu einer außerordentlichen Sitzung einberufen, und obschon die Traktanden, die Sie zu erledigen haben, keine tief eingreifenden Fragen betreffen, so sind sie doch wichtig genug, um Ihre ganze Aufmerksamkeit in Anspruch zu nehmen.

Aber es ist vorzüglich ein Ereignis, welches der gegenwärtigen Sitzung eine Bedeutung verleiht, und das ist die inzwischen erfolgte Einführung des obligatorischen Volksentscheides über alle Gesetze und die wichtigern Finanzfragen. Wir dürfen uns nämlich nicht verhehlen, daß seit dem 4. Juli 1869 die Stellung des Großen Rates gegenüber dem Volke wesentlich verändert worden ist, denn da wo früher der Rat seinen souveränen Entscheid abgegeben hat, wird er jetzt häufig genötigt sein, erst noch die Genehmigung des Volkes einzuholen.

Es ist deshalb hin und wieder die Meinung gehört worden, daß der Große Rat infolge des obligatorischen Volksentscheides seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Volke mehr oder weniger enthoben worden sei. Gegen eine solche Doktrin kann indessen nicht laut genug protestiert werden; denn das Gegenteil ist wahr. Wir werden in der Zukunft ernstlicher als bisher bei unseren Beratungen erwägen müssen, ob und inwiefern unsere Beschlüsse sich in Uebereinstimmung mit den Anschauungen des Volkes befinden, und auch das Volk seinerseits wird mehr Teilnahme an den Ratsverhandlungen zeigen, wenn es zu denselben ein entscheidendes Wort mitzureden hat. Mir scheint es nun, daß gerade diese vermehrte Wechselwirkung zwischen Rat und Volk für den ersteren eine wirksamere Verant-

wortlichkeit zur Folge haben muß als bisher; ich verstehe nämlich darunter eine solche, die nicht bloß auf dem Papier und in der Theorie besteht, sondern vom Volke praktisch an öffentlichen Versammlungen und ganz besonders bei den Wahlen gegenüber den einzelnen Mitgliedern des Großen Rates gehandhabt werden wird. Denn darüber dürfen wir uns nicht täuschen, das Volk wird über alles, was wir ihm zur Abstimmung vorlegen, unterrichtet und belehrt sein wollen, und es erwartet diesen Unterricht und diese Belehrung naturgemäß und in erster Linie von seinen gewählten Vertretern. Kommt dann die Zeit der Wahlen, so wird sich das Volk ganz gewiß auch daran erinnern, welche Mitglieder des Großen Rates sich jeweilen die Mühe genommen haben, vor den Abstimmungen ihre Wähler über dasjenige aufzuklären, was dem Volksentscheide unterstellt worden ist. Es ist ein Irrtum zu glauben, es bedürfe zur Erfüllung dieser Pflichten eines besonderen Rednertalents; die schlichte und einfache Sprache wird vom Volke besser verstanden als die gelehrte Rede, aber es bedarf hiefür allerdings der ernsten Aufmerksamkeit während unserer Beratungen und des Verständnisses der Fragen, welche das Volk bewegen.

Das, meine Herren, ist die Verantwortlichkeit, welche der Volksentscheid vom 4. Juli 1869 den Mitgliedern des Großen Rates auferlegt, und es soll mich dabei freuen, wenn diese Verantwortlichkeit keinem von uns zu groß und zu schwer erscheint.

Vergessen wir auch nicht, daß die ganze Eidgenossenschaft mit Spannung der demokratischen Entwicklung im Kanton Bern folgt. Freunde und Gegner des Volksentscheides sind darin einig, daß sich bei uns diese Frage auch für das weitere Vaterland entscheidet.

Von Ihnen, meine Herren, hängt es nun wesentlich ab, ob der Kanton Bern diese Probe glücklich bestehen wird. Der gegenwärtige Große Rat hat durch die Initiative, die er in dieser Frage ergriffen, vor dem ganzen Lande gleichsam die moralische Verantwortlichkeit für das Gelingen übernommen, und ich hege die bestimmte Zuversicht, daß uns das Bernervolk mit Vertrauen folgen wird, wenn wir stets der Pflichten eingedenk sind, die wir als seine Führer und Vertreter zu erfüllen haben«[135].

Rudolf Brunner war es denn auch, der sich später mit aller Kraft für Referendum und Volksinitiative in der Schweiz einsetzte. Nicht umsonst ging daher ein Sprüchlein über ihn um, das sein Streben eindrücklich charakterisierte:

Sucht Brunner Ihr in dem Register,
Wo »Referendum« steht, da ist er.

VI. TEIL:

Schlußbetrachtungen.

Nach langem mühsamem Vorwärtsschreiten wirft der Historiker gerne einen Rückblick auf das Vergangene, um noch einmal das ganze Geschehen am Auge vorbeiziehen zu sehen, weil er jetzt von der sicher untermauerten Warte des Ergebnisses aus die Dinge in ihren Zusammenhängen besser beurteilen kann als in dem Augenblicke, wo sie sich abspielten. Was er damals als reine Tatsache aufgeschrieben, ohne ihrer zukunftsbestimmenden Schwere bewußt zu werden, das erweist sich ihm nun als eine notwendige Stufe der Entwicklung, die trotz ihres schweren Ganges ihren Sinn hat. Darum darf man es wagen, unter Weglassung der verschiedenen Einzelheiten die Erkenntnis in einige Leitsätze zu fassen. Darin aber besteht die Schwierigkeit, das Wesentliche vom Unwichtigen zu scheiden und dem Drange nach Vereinfachung und Klarheit nicht die Wahrheit des tatsächlichen Ablaufes zu opfern. Die Gefahr der Subjektivität und voreilig gefaßter Schlüsse fordert auf Schritt und Tritt eingehende Selbstkritik und peinliche Sorgfalt, soll nicht das Bild in den Maßen, in der Perspektive verzerrt und in der Farbgebung zu grell oder zu fad sein. Immer jedoch ist einer vielleicht anfechtbaren Synthese der Vorzug zu geben gegenüber einer Analyse, die wohl eine Fülle von Material und Daten ausbreitet und allen Krümmungen sorgfältig nachspürt, es aber nicht wagt, mit mutigem Zupacken das aufgestapelte Quellenmaterial in eine greifbar feste Form zu pressen.

Eine Zentralfrage der Schlußbetrachtungen muß nach den Debatten, die sich um dieses Problem erhoben, ergründen, ob die Einführung des Referendums ohne Verfassungsrevision verfassungsgemäß oder eine Verletzung des obersten Staatsgrundgesetzes war.

Die Antwort ergibt sich aus der eingehenden Analyse der Verfassung von 1846 und deren Zustandekommen. Man könnte bezweifeln, ob das grundlegende Repräsentativsystem durch ein bloßes Gesetz zerrissen werden durfte. Die Anwendung des Artikels 4 des Paragraphen 6 war eine Ausflucht aus der Verlegenheit. Dieser Ausweg war zwar durch den Buchstaben des Paragraphen gedeckt, bedeutete also keinen Verfassungsbruch. Zudem war die Repräsentativdemokratie 1846 nicht in ganz reiner Form zustande gekommen. Da aber das Referendum das verfassungsmäßige Gewicht in der

Staatspolitik verschob, hätte es sinngemäß eine Abänderung der Verfassung verlangt.

In seiner Vorrede zur Staatsverfassung des Kantons Bern von 1893 schreibt Professor K. Geiser darüber: »Statt ... die Erweiterung der Volksrechte auf dem Wege einer Revision der Verfassung durchzuführen, erfolgte sie ... im Wege einer etwas gewaltsamen Interpretation des oben zitierten Verfassungsartikels (§ 6/4) ... Die Ziffer 4 der Verfassung ... wurde dahin ausgedehnt, daß das Gesetz kurzerhand bestimmte: ‚Alle Gesetze sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.' Derart wurde auf dem Gesetzeswege eine Erweiterung der Volksrechte eingeführt, die in ihrer Tragweite vollständig einer Abänderung der Verfassung gleichkommt und sich nur formell davon unterscheidet. Das Gesetz über die Ausführung des § 6, Ziffer 4, der Staatsverfassung bedeutet in der Hauptsache nichts anderes als die Einführung des obligatorischen Referendums für den Kanton Bern«[1].

Rufen wir uns noch einmal den in Frage kommenden Artikel ins Gedächtnis zurück: »Die politischen Versammlungen stimmen ab: ... 4. über diejenigen Gegenstände, welche ihnen durch Gesetze zur Entscheidung übertragen werden.« Die Entstehungsgeschichte lehrt, daß der Verfassungsrat ausdrücklich das vorgeschlagene Veto und deshalb wohl auch das damals noch gar nicht besprochene Referendum verwarf. In der Debatte von 1864 hatte Stämpfli dargelegt, daß nur eine Verfassungsrevision eines der beiden Rechte aufnehmen könne. Alles andere nannte er verfassungswidrig, »denn wenn die Verfassung es für den Großen Rat fakultitiv lassen wollte, diesen oder jenen Gegenstand der Volksentscheidung anheimzustellen, so wäre es im Widerspruch mit der Verfassung, wenn der Große Rat für alle Zukunft durch ein allgemeines Gesetz vorschreiben wollte, daß nur Gegenstände einer gewissen Art einer Volksabstimmung unterliegen. Dadurch würde der Große Rat das obligtorische Veto für bestimmte Fragen einführen und sich für ein und allemal die Hände binden, obschon er in jedem einzelnen Falle frei sein soll«[2]. Auch der Antrag Ochsenbeins, Beschlüsse des Großen Rates vor das Volk bringen zu dürfen, war 1846 abgelehnt worden. Nach dem Referendumsgesetz von 1869 aber mußten sowohl Gesetze als auch Beschlüsse und darüber hinaus sogar die Finanzfragen zur Abstimmung gebracht werden. Es ist fraglich, ob diese Kompetenz nicht mit dem § 27 der Verfassung im Widerspruch stand, der ausdrücklich bestimmte, daß im Großen Rate die Erlassung, Erläuterung, Abänderung und Aufhebung von Gesetzen und allgemeinen bleibenden

Verordnungen, sowie die Bestimmung des jährlichen Budgets übertragen ist. Man könnte infolgedessen sagen, der Große Rat habe die unübertragbare Pflicht und Verantwortung für alle diese Kompetenzen. An *der* Bestimmung ändert auch die grundsätzliche Souveränität des Volkes oder die Definition des Kantons Bern als eines demokratischen Freistaates nichts. Denn die Repräsentativdemokratie ist nur eine besondere Form dieses Freistaates, und nach § 27 übertrug das Volk eben seine Gesetzessouveränität seinen gewählten Vertretern. Zu einer Veränderung dieses Zustandes hatte der Souverän zwar das Recht, aber doch nur innerhalb der Schranken der von ihm selbst angenommenen Verfassungsbestimmungen und des durch sie vorgeschriebenen Weges, d. h. einer Verfassungsrevision. Eine solche Revision wurde nun eben vorgenommen mit der Dehnung des Paragraphen 6/4, wobei dessen Wortlaut nicht angetastet wurde, wohl aber der innere Gehalt der ganzen Verfassung. Der Uebergang zur reinen Demokratie geschah unter Umgehung des von der Verfassung vorgezeichneten Weges, indem die Revision dem Großen Rate überlassen wurde. Eigentlich hatte dieser nach der Beantragung einer Revision das Volk anzufragen, ob diese durch einen Verfassungsrat oder den Großen Rat vorzunehmen sei. Unter der Fiktion, es sei keine Revision nötig, wurden diese Vorschriften nicht befolgt und das Volk nur zur Abstimmung gerufen, um sich über die schon veränderte Verfassung zu entscheiden. Der Große Rat hatte sich ein Recht angemaßt, das ihm gar nicht zustand.

Daraus ergibt sich die Folgerung: die Legislative hatte bei der Einführung des Referendums zwar nicht materielle Verfassungsbestimmungen, wohl aber den Sinn und Geist der Verfassung von 1846 verletzt.

Zur Entschuldigung berief sich die »Berner Tagespost« auf den Präzedenzfall von 1846. Sie behauptete nämlich, das Volk habe unter seiner jetzigen demokratischen Verfassung ebensogut das Recht, das Referendum ohne Revision zu beschließen, als es unter der Verfassung von 1831 sich 1846 die Befugnis anmaßte, trotz entgegenstehender Bestimmungen einen Verfassungsrat aufzustellen. Diese Parallele ist jedoch unrichtig, denn 1846 war es auch dem Buchstaben nach eine Verfassungsverletzung.

Ein wesentlicher Grund für die Umgehung der Verfassung war das Fehlen eines Artikels über eine Partialrevision. Bei der einzig zulässigen Totalrevision stand alles in Frage, vor allem auch die materiellen Zugeständnisse von 1846 an die verschiedenen Landesteile. Wegen der vielleicht unbegründeten Besorgnis der interessier-

ten Gebiete, sie könnten diese Vorteile verlieren, mußte eine solche Revision sehr unpopulär sein, weshalb sich keine Partei an sie wagte. Das Referendum ließ sich praktisch nur auf dem vom Großen Rate eingeschlagenen Wege durchführen.

Gab also die Art der Entstehung dieses Volksrechtes zu Bedenken Anlaß, so war der Verlust der Repräsentativdemokratie umso leichter zu ertragen. Diese Regierungsform hatte ihren Dienst geleistet und machte jetzt einer den Bedürfnissen der Zeit besser entsprechenden Platz. Die Arbeit der Repräsentanten in den letzten Jahren hatte kaum mehr befriedigt und, da es auch bei den Wahlen immer weniger auf die Tüchtigkeit als auf die Parteifarbe ankam, war es gut, daß die Bedeutung der Volksvertretung vermindert wurde. Bis dahin waren Kritik und Beschuldigungen zum größten Teile an der Regierung geübt worden. Von jetzt an kam die Verantwortlichkeit des Großen Rates gegenüber dem zu eigenem Handeln berechtigten Volke vermehrt zur Geltung. Der politische Schwerpunkt rückte aus dem Ratssale hinaus in die Vereine, in die Presse, in die Volksversammlungen. Die im Großen Rat vorher monopolisierte Kompetenz strömte nun auch aus den Bürgern, die sich um den Gang der öffentlichen Dinge interessierten, ohne in einer Behörde zu sitzen. Dadurch wurde jeder Einzelne in eine bisher nur von einer Auslese eingenommene Stellung erhoben. Der gewöhnliche Bürger brauchte sich nicht mehr damit zu begnügen, seine Steuern zu zahlen, Militärdienst zu leisten, seine Vertreter zu wählen, sonst aber die Geschäfte den Großräten zu lassen. Wenn durch das Referendum der Schwerpunkt der politischen Bedeutung verschoben wurde, so wurde gleichzeitig die Verantwortung neu verteilt. Der Große Rat trat aus der Stellung eines selbständigen Mandatars heraus und wurde zum Gehilfen des Volkes. Die Verantwortlichkeit aus dem Mandate schrumpfte zur Pflicht der treuen Vorarbeit zusammen, während das Volk über den Erfolg einer gesetzgeberischen Tat entschied. Das hatte den großen Vorteil, daß das Volk, welches auch nicht unfehlbar war, die Fehler, die es beging, selbst büßen mußte.

Viele erwarteten zunächst eine konservative Auswirkung des Referendums, eine bremsende Uebergangszeit, weil das Volk durch die Fülle von Gesetzen aus den vergangenen Großratsperioden mit Mißtrauen und Unbehagen erfüllt war. Die Demokraten dagegen hofften, daß nach und nach, besonders wenn noch die Initiative hinzukam, der positive Charakter der Volksherrschaft mit einer Volksgesetzgebung im Sinne des vernünftigen Fortschritts hervorbrechen werde.

Am Tage der Nationalratswahlen, am 31. Oktober 1869, fand in Bern die Feuerprobe mit der praktischen Anwendung der neuen Errungenschaft statt. Zur Abstimmung gelangten drei Gesetze, dasjenige über die Form der Wahlen und Abstimmungen, eines über die Herstellung gebrannter geistiger Getränke und das dritte über den Handel damit. Die Branntweingesetze schnitten tief ein in die materiellen Interessen einer nach ihrer ökonomischen und sozialen Stellung einflußreichen Bevölkerungsklasse, weil sie ein Eindringen der staatlichen Oberaufsicht in die Sphäre der gewerblichen Freiheit zum Wohle der Gesamtheit bedeuteten. In einer Zeit, wo man sich gegen jeden Zwang von oben herab eifersüchtig wehrte, mußte also mit hartem Widerstand gerechnet werden. Bekanntlich setzte man vielerorts Zweifel in die Fähigkeit des Volkes, die Tragweite gesetzgeberischer Vorlagen zu ermessen. In der Hingabe des Gesetzgebungsrechtes an das Mehr der stimmfähigen Bürger erblickte man eine Gefahr für eine stetig fortschreitende Entwicklung, glaubte das Parteiwesen zum Schaden der nötigen Objektivität gesteigert, sah den Großen Rat degradiert und den Schwerpunkt hinausverlegt in die Hand einer gewissenlosen, nur die eigenen und nicht die Zwecke der Gesamtheit im Auge behaltenden Demagogie. Aber auch die eingefleischtesten Gegner des Referendums mußten sich vom Gegenteil überzeugen. Nirgends traten rückschrittliche oder sonstwie bedenkliche Symptome zutage. Vielmehr übertraf das Volk die in seine Einsicht gesetzten Erwartungen bei weitem. Allerorts im Kantone fanden Versammlungen zur Besprechung der Abstimmungsvorlagen statt, so daß nach der »Berner Tagespost« sogar die Zweifler gestanden, es sei doch schön, zu so wichtigen Dingen auch ein Wort mitreden zu dürfen[3]. An den meisten Versammlungen übernahmen Großräte die Leitung. Daneben ergriffen Vereine und einfache Bürger die Initiative. Der Eindruck, daß das Volk die ihm auferlegte Würde empfinde, drängte sich doch langsam auf. Das Volk legte sich im allgemeinen Interesse die Zügel selbst an, womit der Beweis erbracht war, daß in der großen Menge ein gesunder Zug der Selbstverleugnung schlummerte, daß sie das Herz, die praktische Fähigkeit zum Erlaß vernünftiger und gesunder Gesetze besaß. Alle Vorlagen wurden mit großer Mehrheit angenommen und damit zum erstenmal der Arbeit der Vertreter die Sanktion erteilt. »Die direkte Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung ... hat sich in einer Weise eingeführt, welche ungeteiltes Zutrauen in die betreffende politische Neuerung zu erwecken fähig ist. Hoffen wir, daß der Souverän dieses Zutrauen auch in Zukunft immer so glän-

zend rechtfertigen werde wie bei diesem ersten gesetzgeberischen Debut«[4].

Nach dem Erlaß des Referendumsgesetzes trat wieder eine Zeit der Ruhe in der Ausdehnung der Volksrechte ein. Erst in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts begann unter der Herrschaft der radikalen Partei ein rascher Aufstieg zu geordneten staatlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen[5].

Einstweilen standen volkswirtschaftliche Aufgaben im Vordergrund. Die 1868 begonnene Juragewässerkorrektion wurde nach zwanzigjähriger Arbeit vollendet. 1877 erreichte die bernische Staatsbahn durch den Bau der Jurabahn internationale Linien und begann, ihre Defizite zu verringern. Diese Bahn brachte auch eine Annäherung zwischen dem alten Kantonsteil und dem Jura, die der Kulturkampf tief entzweit hatte. Anfangs der siebziger Jahre trat der Staat Bern seine Sackbahn Bern-Langnau an eine Bern-Luzern-Gesellschaft ab, die die Fortsetzung nach Luzern baute. Aus dem Konkurs dieser Gesellschaft übernahm der Kanton 1877 die ganze Linie. Dabei hatte die Regierung außer einer ursprünglichen, vom Volke gebilligten Subvention von zwei Millionen noch eine weitere, die sogenannte Vorschußmillion, gegen ihre Kompetenz, in das Unternehmen gesteckt. Das führte beim Bekanntwerden zu einer großen Aufregung. Deshalb wurden am 27. August 1877 in der Referendumsabstimmung die Großratsbeschlüsse über den Finanzplan 1875—1878 und über den oben erwähnten Vorschuß an die Luzern-Bahn, mit denen der Regierungsrat gedeckt werden sollte, mit gewaltigem Mehr verworfen. Die Regierung erklärte in der Folge ihren Rücktritt, blieb aber, als der Große Rat damit nicht einverstanden war, bis zu den nächsten Großratswahlen auf ihrem Posten.

Der Verfassungsrevisionsversuch von 1877 blieb erfolglos. Wohl brachte eine Initiative die dafür nötigen Unterschriften zusammen; aber in der Volksabstimmung vom 13. Januar 1878 wurde sie abgelehnt. Das Volk wollte zuerst das Finanzwesen geordnet sehen. Erst am 7. Juni 1882 nahm eine große Bewegung ihren Anfang, indem Rudolf Brunner im Großen Rate einen Anzug einreichte, worin der Regierungsrat eingeladen wurde, auf die erste ordentliche Wintersession Bericht und Antrag über eine Verfassungsrevision einzureichen. Der Regierungsrat erklärte sich für die Revision, worauf der Große Rat eine Kommission einsetzte. Als er aber erfuhr, daß im Volke eine Bewegung für die Verfassungsrevision herrsche, ließ er diesem den Vortritt. Die Verfassungsinitiative kam zustande, wurde

vom Volke mit großem Mehr bejaht und die Revision einem Verfassungsrat übertragen. Dessen Entwurf sah in der Hauptsache folgende Neuerungen:

1. Reduktion des Großen Rates; dafür sollte die Anwesenheit der Mehrheit der Großräte zu gültigen Beratungen notwendig sein.
2. Reduktion des Regierungsrates auf 7 Mitglieder.
3. Erweiterung der Volksrechte durch Einführung der Gesetzesinitiative und der Partialreform.
4. Schaffung der Einheitsgemeinde.
5. Reform des Armenwesens, indem eine kantonale Armensteuer anstelle der Gemeindestellen treten sollte.

Das war viel auf einmal und schuf dem Entwurfe viele Gegner, besonders wegen der radikalen Umgestaltung des Gemeindewesens, der Unterdrückung der alten Burgergemeinden. Schon im Verfassungsrat war der Entwurf nur mit kleiner Mehrheit angenommen worden, und das Volk verwarf ihn vollends.

Im Jahre 1888 stieß eine Bewegung für eine partielle Reform des Armenwesens auf die geschlossene Opposition des Juras und fand auch im alten Kantonsteile nicht die nötige Unterstützung. Sie wurde in der Volksabstimmung abgelehnt.

Die Revisionsfrage kam jedoch trotz dieser erschwerenden Volksentscheide nicht mehr zur Ruhe. Die Mißerfolge verlangten äußerste Vorsicht. Die Revision der Verfassung war zu ihrem Gelingen neben der gründlichen Vorbereitung auch vom Zusammenwirken aller Parteien abhängig. Von dieser Ueberzeugung ausgehend, machte der Große Rat von seinem Rechte der Verfassungsinitiative Gebrauch. Er ernannte 1891 eine Kommission aus allen Parteien und Gebieten des Kantons. Zusammen mit dem Regierungsrate, der ein sorgfältig ausgearbeitetes Projekt mit einem Berichte vorlegte, stellte diese Kommission nach einläßlichen Beratungen ein Programm auf, das 1892 vom Großen Rate angenommen wurde. Man schlug diesen Weg ein, um den Bürgern gleich zeigen zu können, worum es sich handle, wenn ihnen die grundsätzliche Frage einer Verfassungsrevision vorgelegt wurde. Das unverbindliche Revisionsprogramm durfte später immer noch abgeändert werden und unterstand der Genehmigung des Volkes. Am 20. November 1892 erteilte das Volk diesem Programm durch die Bejahung der Revisionsfrage seine Zustimmung. Gleichzeitig gab es dem Großen Rate den Auftrag zur Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes. Dieser kam in Ausführung des vom Volke genehmigten Programms nach zweimaliger Beratung

zustande. Er wurde in der Volksabstimmung vom 4. Juni 1893 angenommen.

Die neue Verfassung überließ einige wichtige Fragen, die ernstlich bestritten waren, der späteren Gesetzgebung, um nicht das ganze Werk zu gefährden. Sie enthielt ohnehin reichliche Abänderungen. Um die Arbeit der von Brunner geleiteten Kommission richtig zu würdigen, muß man sich die Schwierigkeiten vor Augen halten, mit denen sie zu rechnen hatte. Der Kanton Bern besaß nicht den Vorzug eines einheitlichen Volksganzen, so daß jeder Teil seine eigenen Interessen zu wahren suchte. Die Trennung in verschiedene Interessensphären war durch die Verfassung von 1846 gefördert worden, indem sie die geschichtliche Entwicklung nach einzelnen Landesteilen unverhältnismäßig stark berücksichtigte. Eine weitere Schwierigkeit bot die verfassungsmäßige Unmöglichkeit, eine Partialrevision vorzunehmen.

Im Rahmen dieser Schlußbetrachtungen möge es genügen, wenn die zwei wichtigsten Aenderungen beleuchtet werden.

Der Hauptunterschied zur alten Verfassung bestand im Uebergang vom Repräsentativsystem zur reinen Demokratie, die allerdings schon seit 1869 gesetzmäßig bestand, und in der Herstellung der Kantonseinheit.

Die in der früheren Verfassung garantierte Sonderstellung des Juras auf den Gebieten des Rechts, der Steuern und des Armen- und Niederlassungswesens wurde aufgehoben. Es sollte in Zukunft nicht nur dem Namen nach, sondern in Wirklichkeit *ein* Kanton Bern bestehen. Diese Tatsache ist vielleicht der hervorragendste Zug der Verfassung von 1893, indem damit das wichtigste Hindernis für die zukünftige Entwicklung aus dem Wege geräumt wurde. Die Kraft des Kantons wurde zentralisiert, und große Uebelstände hörten auf. Dabei kam nur der Grundsatz der Einheit in die Verfassung; alle Einzelheiten blieben der späteren Gesetzgebung überlassen.

Neben die grundsätzliche Garantierung der Kantonseinheit trat der Ausbau der Demokratie.

Vorerst wurde das Stimmrecht erleichtert. Schweizerbürger aus allen andern Kantonen erhielten es nach drei Monaten Niederlassung oder sechs Monaten Aufenthalt im Kantone. Die Forderung nach Gegenrecht fiel dahin. Die Stimmgebung fand in der Einwohnergemeinde vermittelst des Urnensystems statt.

Die Volksrechte wurden unter einem besonderen Titel II geordnet. Dessen Artikel 6 betraf das Referendum. Der Volksabstimmung unterstanden:

1. Verfassungsänderungen;
2. die Gesetze;
3. die Vorschläge der Stimmberechtigten (Gesetzesinitiative);
4. Finanzgegenstände:
   a) Diejenigen Beschlüsse des Großen Rates, welche für den gleichen Gegenstand mehr als 500 000 Franken Gesamtausgaben zur Folge hatten.
   b) Beschlüsse über Aufnahme von Anleihen. Ausgenommen waren solche Anleihen, die entweder zur Rückzahlung bereits bestehender Anleihen dienten oder innerhalb des nämlichen Rechnungsjahres aus der laufenden Verwaltung zurückbezahlt wurden.
   c) Jede Erhöhung der direkten Staatssteuer um den zweifachen Betrag des Einheitsansatzes;
5. Begehren um außerordentliche Gesamterneuerung des Großen Rates.

Aus dem Referendumsgesetz von 1869 verschwand der vierjährige Voranschlag. An seine Stelle traten die neuen Bestimmungen § 6, Ziffer 4 b) und c). Die Abstimmungen hatten im Frühling und im Herbst stattzufinden.

Neu in die Verfassung kam die Volksinitiative für Gesetze, die 1869 weggelassen worden war, um eine Verfassungsrevision zu vermeiden. Sie ergänzte die schon bestehende Verfassungsinitiative. Ihr Inhalt (Artikel 9):

1. 12 000 Stimmberechtigte können den Erlaß, die Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes, sowie die Aufhebung oder Abänderung eines Dekretes des Großen Rates begehren. Die Initiative war also nicht nur für und gegen Gesetze im engeren Sinne des Wortes zulässig, sondern auch gegen Dekrete. Damit wollte man dem Volke Gelegenheit geben, schlechte Dekrete nachträglich aufzuheben, da sie dem Referendum ja nicht unterlagen.
2. Das Begehren erfolgt in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes.
3. Für das weitere Verfahren galt folgendes: Bei einer einfachen Anregung waren zwei Wege möglich. Entweder stimmte der Große Rat von sich aus zu, das heißt er erließ ein Gesetz, das dem Referendum unterstellt wurde, oder er unterbreitete die Anregung in ihrer ersten Form mit Empfehlung oder Ablehnung bei der folgenden oder nächstfolgenden Volksabstimmung dem Souverän. Im Falle der Annahme mußte er die Anregung

durch ein Gesetz ausführen, dessen Entwurf ebenfalls der Volksabstimmung unterworfen wurde. Nach der Annahme war er Gesetz.

Der Große Rat hatte bei jeder Volksinitiative das Recht, in einer Botschaft an die Stimmberechtigten seine Ansicht bekanntzumachen. Einen Gegenvorschlag durfte er jedoch nicht ausarbeiten, damit nicht eine Trennung der Initianten bewirkt wurde.

Durch die Aufnahme der Initiative in die Verfassung war es dem Volke ermöglicht, direkt von sich aus das zu verlangen, was es abweichend von der Meinung des Großen Rates beschlossen haben wollte. Bisher hatte es nur über die Gegenstände abstimmen dürfen, die ihm der Große Rat nach dem Referendumsgesetz vorzulegen hatte. Die Legislative wurde zudem zahlenmäßig verkleinert, indem das Repräsentationsverhältnis von 1 : 2000 auf 1 : 3000 erhöht wurde.

Als Ergänzung der Volksrechte fand nun auch die Partialrevision der Verfassung Aufnahme ins neue Verfassungswerk. Zwar blieb die Möglichkeit zu einer Totalrevision immer noch bestehen; in Zukunft durften aber auch einzelne Teile der Verfassung revidiert werden, ohne daß das Ganze in Frage gestellt wurde. Die Partialrevisionen erfolgten durch den Großen Rat, nicht durch einen Verfassungsrat. Die Initiative dazu konnte vom Großen Rate ausgehen, wenn ⅔ der stimmenden Mitglieder den Revisionsbeschluß faßten, oder dem Volke, wenn 15 000 Initianten ihre Unterschrift abgaben. Die Zahl wurde gegenüber der gewöhnlichen Gesetzesinitiative erhöht, weil die Verfassungsrevision von größerer Bedeutung ist. Solche Partialrevisionen fanden seither statt bei der Einführung der Volkswahl des Regierungsrates, bei einer Reorganisation des Gerichtswesens, zweimal bei der Erhöhung der Wahlziffer des Großen Rates und schließlich bei der Erhöhung der Zuständigkeit des Großen Rates und des Regierungsrates zur Beschlußfassung über Staatsausgaben. So ist es zu erklären, daß die Staatsverfassung von 1893 immer noch den Anforderungen der Gegenwart entspricht.

Damit aber ist das dieser Arbeit gesteckte Ziel erreicht. Die Zusammenarbeit der Parteien hatte die Volksrechte so weit gefördert, wie sie heute bestehen. Die Aufgabe der Gegenwart ist es, sie zu erhalten und mit Leben zu erfüllen. Deshalb hat der 1869 von der »Berner Zeitung« ausgegebene Leitspruch bis in unsere Tage hinein Geltung: »Jeder hat von nun an die Pflicht, die jeweiligen Vorlagen ernstlich zu prüfen, deren Tragweite zu ermessen und sich ein wohl erwogenes Urteil darüber zu bilden; dann aber die gewonnene Einsicht nicht nur für sich zu behalten, sondern sie auch andern mit-

zuteilen, durch Wort und Schrift zu belehren und dadurch ein lebendiges Interesse für die öffentlichen Angelegenheiten anzuregen, den Geist der Engherzigkeit und niedriger Knorzerei zu bekämpfen und dafür edlere, weitherzigere Gesinnungen zu pflanzen, mit einem Wort die Pflicht, dafür einzustehen, zu wirken mit aller Kraft und Ausdauer, daß die neuen Volksrechte nicht mißbraucht, sondern im Dienste des Fortschrittes und der Freiheit, sowie der Besserung unserer sittlichen Volkszustände würdig und weise angewendet werden«[6].

Anhang.

Das Gesetz über Ausführung des § 6, Ziffer 4 der Staatsverfassung.

§ 1. Alle Gesetze sind dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen.
In jedem Gesetze sind die Bestimmungen zu bezeichnen, deren Vollziehung durch ein Dekret des Großen Rates oder durch eine Verordnung des Regierungsrates zu ordnen ist.

§ 2. Ebenso sind dem Volksentscheid zu unterstellen diejenigen Beschlüsse des Großen Rates, welche eine Gesamtausgabe für den gleichen Gegenstand von wenigstens Fr. 500 000.— zur Folge haben.

§ 3. Die Finanzverwaltung ist zu regeln durch einen Voranschlag für einen Zeitraum von je vier Jahren.
Dieser Voranschlag enthält den Finanzplan, welcher mit Rücksicht auf die durch Gesetze oder Beschlüsse eingegangenen Verpflichtungen und die Bedürfnisse des Staatshaushalts entworfen wird und auf dem Grundsatze beruht, daß das Gleichgewicht der Einnahmen und Ausgaben einzuhalten und eine allmähliche Tilgung der Staatsschulden anzustreben ist. Er soll demnach umfassen:
1. einen summarischen Voranschlag der jährlichen Bedürfnisse des Staatshaushaltes;
2. einen vollständigen Amortisationsplan der Staatsschulden;
3. einen summarischen Voranschlag der ordentlichen Jahreseinnahmen;
4. die Steueranlage.

Dieser Voranschlag soll dem Volke zur Aufnahme oder Verwerfung vorgelegt werden und ist jeweilen im ersten Jahre einer neuen Verwaltungsperiode einer Revision zu unterstellen. Ueberdies setzt jeder Beschluß des Großen Rates, durch welchen der festgesetzte Voranschlag modifiziert würde, zu seiner Gültigkeit eine Revision desselben voraus.
Bis zur Genehmigung des revidierten Voranschlages durch das Volk bleibt der letztangenommene in Kraft.

§ 4. Die Abstimmung über die im Laufe des Jahres erlassenen und dem Volke zu unterbreitenden Vorlagen findet ordentlicherweise am ersten Maisonntag eines jeden Jahres statt, außerordentlicherweise, wenn der Große Rat es bestimmt.
Gesetze (§ 1), sowie die in § 2 erwähnten Beschlüsse und der

nach § 3 festzustellende Voranschlag treten erst in Kraft, wenn die Mehrheit der stimmenden Bürger des Kantons dieselben angenommen hat.

§ 5. Dieses Gesetz wird dem Volke zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt. Im Falle der Annahme tritt es auf den 1. August 1869 in Kraft. Der Voranschlag für 1870 wird noch in bisheriger Weise festgesetzt.

Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, Bd. 8, S. 270ff.

Gesetz über die Volksabstimmungen und öffentlichen Wahlen.

§ 1. Alle Bürger, welche nach Mitgabe der §§ 3 und 4 der Staatsverfassung und der §§ 42 und 63 der Bundesverfassung zur Stimmgebung berechtigt sind, üben ihr Stimmrecht jeweilen da aus, wo sie wohnen.

Als ihr Wohnsitz gilt der Ort (Einwohnergemeinde), an dem sie ihren ordentlichen Aufenthalt haben.

Stimmberechtigte, welche sich in kantonalem oder eidgenössischem Militärdienst befinden, geben ihre Stimme an ihrem militärischen Aufenthaltsorte ab, ihre Stimmen werden aber zu denjenigen der Stimmberechtigten ihres Wohnortes gezählt.

Niemand darf in mehr als einer politischen Versammlung sein Stimmrecht ausüben.

Die Ausübung des Stimmrechtes ist Bürgerpflicht, sie darf aber mit keinem Zwang verbunden werden.

§ 2. In jeder Einwohnergemeinde wird ein Stimmregister, das heißt, ein Verzeichnis der politisch stimmberechtigten Bürger geführt. Die Stimmregister bilden die einzige gültige Grundlage der Stimmgebung.

Die Führung und Beaufsichtigung der Stimmregister liegt dem Gemeinderat ob.

§ 3. Die politische Versammlung bildet die einheitliche Grundlage für alle Volksabstimmungen und öffentlichen Wahlen. Es werden in den politischen Versammlungen durch Stimmurnen vorgenommen:

Die Volksabstimmungen über die Veränderungen der Staatsverfassung und der Bundesverfassung, über die außerordentlichen Gesamterneuerungen des Großen Rates und über diejenigen Gegenstände, welche dem Volk durch Gesetz zur Entscheidung übertragen werden.

Bei diesen Abstimmungen entscheidet die Mehrheit der stimmenden Bürger des ganzen Kantons.

Es werden ferner in den politischen Versammlungen durch Wahlurnen vorgenommen:

1. Selbständig die Wahlen der kantonalen und eidgenössischen Geschworenen;
2. gemeinsam mit denjenigen des nämlichen kantonalen Wahlkreises die Wahlen in den Großen Rat;
3. gemeinsam mit denjenigen des nämlichen Amtsbezirks die Wahlvorschläge für den Regierungsstatthalter und den Präsidenten des Amtsgerichts, sowie die Wahlen der Mitglieder und Ersatzmänner des Amtsgerichts;
4. gemeinsam mit denjenigen des nämlichen eidgenössischen Wahlkreises die Wahlen in den Nationalrat.

§ 4. Die Verhandlungen der politischen Versammlung sind öffentlich und werden von einem Ausschuß von 5—15 Mitgliedern geleitet und überwacht.

Einwohnergemeinden, welche gemeinschaftlich eine politische Versammlung bilden, sollen im Verhältnis ihrer Seelenzahl im Ausschuß vertreten sein; jede Einwohnergemeinde wenigstens durch ein Mitglied. Die Mitglieder des Ausschusses werden durch den Einwohnergemeinderat ernannt und sind wie Gemeindebeamte zur Annahme der Wahl verpflichtet. Der Ausschuß ernennt den Präsidenten aus seiner Mitte. Bei jeder Einberufung der politischen Versammlung wird der Ausschuß neu bestellt, sofern es nicht eine bloße Fortsetzung der Verhandlungen ist.

§ 5. Die Wahl der Mitglieder des Großen Rats geschieht in folgenden Wahlkreisen: Oberland, Mittelland, Emmental, Stadt Bern, Oberaargau, Jura. (Die 62 Amtsbezirke sind dabei noch aufgezählt.)

§ 6. Jeder Amtsbezirk bildet einen Wahlkreis für die Wahlvorschläge der Regierungsstatthalter und Amtsgerichtspräsidenten, sowie für die Wahlen der Mitglieder und Ersatzmänner des Amtsgerichts.

Die eidgenössischen Wahlkreise für die Wahlen der Mitglieder des Nationalrates werden durch die Bundesgesetzgebung festgesetzt.

§ 7. Durch Dekret des Großen Rates werden näher bestimmt:

1. Die Anlage, Ergänzung und Revision der Stimmregister;
2. die Einteilung des Staatsgebiets in politische Versammlungen;
3. die Feststellung des Repräsentationsverhältnisses der kanto-

nalen Wahlkreise (§ 5) nach dem Ergebnis der jeweiligen Volkszählung;

4. das Verfahren bei den Abstimmungen und Wahlen, die Ermittlung und Bekanntmachung der Stimmgebung und die Erledigung allfälliger Beschwerden, ebenso das Verfahren bei den Abstimmungen der im Militärdienst befindlichen Stimmberechtigten;
5. die Formen, welche zu beachten sind, wenn auf dem Wege der Initiative des Volkes eine Revision der Staatsverfassung oder eine außerordentliche Gesamterneuerung des Großen Rates eingeleitet wird.

§ 8. Dieses Gesetz tritt nach dessen Annahme durch das Volk auf den 1. Jänner 1870 in Kraft.

Durch dasselbe werden aufgehoben ...

Bis zum Erlaß der im § 7 vorgesehenen Dekrete verbleiben die einschlägigen Bestimmungen der bisherigen Gesetze in Kraft.

Gesetze, Dekrete und Verordnungen des Kantons Bern, Jg. 1869, Bd. 8, S. 350f.

QUELLEN UND LITERATUR.

A. Gedruckte Quellen.

Bandelier Alphonse: Du Referendum au Point de Vue Jurassien (Bandelier: Referendum). Porrentruy 1869.

Bericht der zur Vorberatung einer Verfassung ernannten Kommission an den Großen Rat des Kantons Bern. In: Tagblatt des Großen Rates Jg. 1893, Beilage 7.

Bericht über den Tod des Herrn Knobel und die daherige Untersuchung. Biel 1851.

Berner Blatt 1863—1868. 15 Bände. (B.Bl.)

Berner Tagblatt Jg. 1894 und 1900. 8 Bände. (B.Tbl.)

Berner Tagespost 1869 und 1878. 5 Bände. (B.Tpst.)

Berner Zeitung 1861—1869. II Bände. (B.Z.)

Blicke in die bernischen Zustände im April 1852. Aus der Schwyzer Zeitung. Bern 1852.

Blösch Eduard: Denkschrift über die Staatsverfassung des Kantons Bern und ihre Revision. Bern 1854. (Blösch: Denkschrift.)

Blösch Eduard: Gutachten über die Reorganisation des Gemeindewesens im Kanton Bern. Biel 1851.

Brunner Rudolf: Vor den Wahlen. Bern 1866.

Bündner Kalender Jg. 1906.

Centralblatt des Zofingervereins, Bd. 34. Basel 1894.

Chronicon Helveticum 1894. Von W. Senn-Holdinghausen. Zürich 1895.

»Das Vaterland« 1851—1852. 2 Bände. (Vaterld.)

»Der Bund« 1861—1869 und 1894. 34 Bände. (Bund.)

Der Volksverein von Aarberg an die Bürger dieses Amtsbezirkes. o. O. 1850.

Die Wichtigkeit der Nationalratswahlen für das Berner Volk, nachgewiesen in einer Vergleichung der jetzigen radikalen Wühlerei mit der vorjährigen Erhebung gegen das Nassauertum. Bern 1851. (Wichtigkeit.)

Dorfgespräche über verschiedene Gegenstände des öffentlichen Wohls. Herausgegeben von H. J. Treuer (E. Müller). Thun 1850. (Müller: Dorfgespräche.)

Eidgenössische Zeitung 1861—1864. 4 Bände. (Eidg. Ztg.)

Ein Brief von Bundesrat Druey an Herrn Petitpierre. In: Revue Historique Vaudoise, Bd. 17, S. 168. Lausanne 1909. (Revue.)

Einige offenherzige Worte an das bernische Volk über unsere dermaligen öffentlichen Zustände. o. O. 1851. (Offenherzige Worte.)

Einige Worte an die Männer der Volksversammlung zu Herzogenbuchsee im August 1851. Bern 1851.

Ein Wort über die Abberufungsfrage im Kanton Bern, von einigen Vaterlandsfreunden. Bern 1852. (Ein Wort.)

Erklärung an das Berner Volk. (7. März 1852.)

Erklärung an das Berner Volk. Von einem jurassischen Komitee. Bern 1866.

Fischer Ludwig: An und für die Gemeinden des Kantons Bern, ein Wort über die Mai-Wahlen des Jahres 1850. Bern 1850. (Fischer: Gemeinden.)

Fischer Ludwig: Herr Stämpfli und die Millionen. Wer hat gesammelt und wer hat zerstreut? Bern 1852.

Freier Rätier Jg. 1905.

Geiser K.: Vorgeschichte. Vorwort zur Staatsverfassung des Kantons Bern, Ausgabe 1925 und 1938.

Gengel F.: Die Erweiterung der Volksrechte. Besprechungen im Verein der Liberalen Berns. Bern 1868. (Gengel: Erweiterung.)

Gesetze, Dekrete und Verordnungen der Republik (des Kantons) Bern. 1830 bis 1893. (Gesetze.)
Intelligenzblatt der Stadt Bern 1861—1869. 9 Bände. (Intelligenzbl.)
von Känel Joh.: Ueber Verfassungsrevision und die jurassische Steuerfrage. Bern 1863.
Kommissionsbericht betreffend den Gesetzesentwurf über die Ausführung des § 6, Ziff. 4 der Staatsverfassung. Bern 1868.
Le Radicalisme Suisse Dévoilé, ou un Cas de Conscience à l'Occasion des Elections. Paris 1851.
Müller Eduard: Einige Fragen der innern Politik, Bern/Thun 1854. (Müller: Fragen.)
Nachmittagsbeilage zum »Intelligenzblatt« vom 19. April 1852.
Neues Berner Taschenbuch auf das Jahr 1896. Herausgegeben von Heinrich Türler. Bern 1895.
Neue Zürcher Zeitung, Jg. 1894.
Quelques Reflexions sur le Temps Actuel par un Suisse. Lausanne 1852.
Robbi Jules: Die Standespräsidenten und Vizepräsidenten des Kantons Graubünden. o. O. und J.
Romang J. J.: Aus freiwilligem Exil. Betrachtungen über Bernerzustände. Bern 1868.
Romang J. J.: Oeffnet die Augen im Bernerland! Ein Beitrag zur Zeitgeschichte des Kantons Bern. Bern 1865.
Schweizerischer Handelscourier Jg. 1886, Nr. 99.
Schweizerisches Protestantenblatt Jg. 17. Basel 1894.
Schweizerische Zeitschrift für das Forstwesen Jg. 1878. Zürich 1878.
Schwyzer Zeitung Jg. 1852.
Sonntagsblatt des Bund Jg. 1878.
Staatsverfassung des Kantons Bern. Bern 1846.
Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 6. März 1863.
Tagblatt des Großen Rates des Kantons Bern 1846—1869 und 1893. 25 Bände. (Tgbl. d. Gr. R.)
Tagblatt des Verfassungsrates der Republik Bern. Bern 1846. (Tgbl. d. V.)
Verfassung des Kantons Zürich vom 18. April 1869. Zürich 1869.
Verfassung für die Republik Bern. Bern 1831.
Wer soll Seckelmeister sein? Eine Frage auf die Maiwahlen. Bern 1866.
Wilfried: Ueber die Wiederherstellung der Regierungsgewalt im Kanton Bern. Bern 1854.
Züricher U.: Die Stellung und Aufgabe der Freisinnigen im Kanton Bern vor oder auch nach den Wahlen. Bern 1866. (Züricher: Stellung.)
Zustände, Berner. Ein Wort zur Verständigung. Frauenfeld 1865.

B. Lexika.

Allgemeine deutsche Biographie.
Historisch-biographisches Lexikon der Schweiz.
Politisches Handwörterbuch, herausgegeben von Paul Herre, 2 Bände. Leipzig 1923.

C. Allgemeine Darstellungen.

Bessire P.-O.: Histoire du Jura Bernois et de L'Ancien Evêché de Bâle. Porrentruy 1935. (Bessire: Histoire.)

Blösch E.: Eduard Blösch und dreißig Jahre bernischer Geschichte. Bern 1872. (Blösch: E. Bl.)
Bonjour Edgar: Geschichte der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Zürich 1937.
Curti Theodor: Geschichte der Schweiz im 19. Jahrhundert. Neuenburg o. Z.
Fueter Eduard: Die Schweiz seit 1848. Zürich/Leipzig 1928. (Fueter: Schweiz.)
Kummer J. J.: Bundesrat Schenk, sein Leben und sein Wirken, ein Stück bernischer und schweizerischer Kulturgeschichte. Bern 1908.
von Rodt E.: Bern im 19. Jahrhundert. Bern 1898.
Schneider Hans: Geschichte des schweizerischen Bundesstaates 1848—1918. Zürich 1931. (Schneider: Geschichte.)
Seippel P.: Die Schweiz im 19. Jahrhundert. Bern/Lausanne 1899—1920.
von Tillier Anton: Geschichte der Eidgenossenschaft während der Zeit des sogeheißenen Fortschritts, 1830—1848. 3 Bände. 1854/1855.

D. Einzeldarstellungen.

Alt J.: Revisionsgedanken. Denkschrift zur dreißigjährigen Feier der bernischen Verfassung von 1846. Bern 1876.
Bärtschi J. U.: Bilder aus dem Volks-, Staats- und Gerichtswesen, oder Anklänge zu einer Verfassungsrevision. Solothurn 1877.
Bernet F.: Nach zwanzig Jahren. Streiflichter auf politische und soziale Zustände der Gegenwart. St. Gallen 1868.
Burkhart Carl J.: Charles Neuhaus. Frauenfeld 1925.
Curti Theodor: Die Resultate des schweizerischen Referendums. Stuttgart 1898.
Curti Theodor: Die schweizerischen Volksrechte 1848—1900. Bern 1900.
Curti Theodor: Geschichte der schweizerischen Volksgesetzgebung. Bern 1882. (Curti: Volksgesetzgebung.)
Dreyer Rudolf: August von Gonzenbach 1808—1887. Bern 1940. (Dreyer: Gonzenbach.)
Dubs Jakob: Die schweizerische Demokratie in ihrer Fortentwicklung. Zürich 1868. (Dubs: Demokratie.)
Dunant Alphonse: Die direkte Volksgesetzgebung in der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihren Kantonen. Heidelberg 1894. (Dunant: Volksgesetzgebung.)
Feller Richard: Das Berner Volk in seiner geschichtlichen Entwicklung. Bern 1920. (Feller: Berner Volk.)
Feller Richard: Die bernische Staatsverfassung von 1846. Bern 1926.
Feller Richard: Jakob Stämpfli. Bern 1921.
Feller Richard: Vor hundert Jahren. Zur Erinnerung an die Einführung der demokratischen Staatsverfassung im Kanton Bern 1831. Bern 1931.
Feller Richard: Zentralismus und Föderalismus. St. Gallen 1916.
Fleiner Fritz: Entstehung und Wandlung moderner Staatstheorien in der Schweiz. Akademische Antrittsrede. Zürich 1916. (Fleiner: Staatstheorien.)
Geiser Karl: Vierzig Jahre bernischer Eisenbahnpolitik. Bern 1921. (Geiser: Eisenbahnpolitik.)
Gengel F.: Aphorismen über demokratisches Staatsrecht. Bern 1864.
Grimm Robert: Geschichte der Berner Arbeiterbewegung. Bern 1913.
Hidber: Zur Geschichte der Teilnahme des Berner Volkes an den Verfügungen und Gesetzesberatungen der obersten Landesbehörde. In: Archiv des historischen Vereins, Bd. 7, Heft 2. 1869. (Hidber: Geschichte.)
Hilty Carl: Berner Staatsgedanken. Bern 1877.

Hilty Carl: Theoretiker und Idealisten der Demokratie. Bern/Solothurn 1868. (Hilty: Theoretiker.)
Keller A.: Das Volksinitiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen. Zürich 1889.
Oeri Albert: Der Revisionsgeneral Rolle. Basel 1904.
Schweizer Presse, Die, Festschrift zum 50jährigen Jubiläum des Vereins der Schweizer Presse. 1933.
von Segesser A. Ph.: Sammlung kleiner Schriften, Bd. 3. Bern 1879.
von Stürler M.: Die Volksanfragen im alten Bern. In: Archiv des historischen Vereins, Bd. 7, Heft 2. 1869. (Stürler: Volksanfragen.)
Stüssi Heinrich: Referendum und Initiative in den Schweizer Kantonen. Zürich 1893.
von Tavel A.: Alexander von Tavel. Bern 1902.
Tomaschpolsky Jakob: Geschichte der bernischen Verfassung im 19. Jahrhundert. Bern 1922.
Vogt G.: Referendum, Veto und Initiative in den neueren schweizerischen Kantonsverfassungen. o. O. und Jahr. (Vogt: Referendum.)
Weiß Theodor: Jakob Stämpfli I. Bern 1921.

QUELLENNACHWEISE.

1. Teil.

[1] Feller: Berner Volk, S. 5.
[2] Stürler: Volksanfragen, S. 230.
[3] Hidber: Geschichte, S. 235 f.
[4] Stürler: Volksanfragen, S. 235 f.
[5] Feller: Berner Volk, S. 6.
[6] Curti: Geschichte, S. 9.
[7] Stürler: Volksanfragen. S. 241 f.
[8] ebenda S. 245.
[9] Curti: Geschichte, S. 11 f.
[10] Curti: Geschichte, S. 87.
[11] ebenda S. 109.
[12] ebenda S. 110.
[13] Feller: Zentralismus und Föderalismus, S. 18.
[14] Feller: Berner Volk, S. 7.
[15] ebenda S. 7.
[16] ebenda S. 8.
[17] Curti: Geschichte, S. 139.
[18] ebenda S. 142.
[19] Feller: Vor hundert Jahren, S. 25.
[20] Feller: Berner Volk, S. 15.
[21] ebenda S. 15.

2. Teil.

[1] Blösch: Blösch, S. 167.
[2] Staatsverfassung des Kantons Bern, 1846.
[3] Tgbl. d. V., Nr. 45, S. 8 f.
[4] ebenda Nr. 46, S. 13.
[5] ebenda Nr. 45, S. 9.
[6] ebenda Nr. 46, S. 16.
[7] Staatsverfassung des Kantons Bern, 1846.
[8] Tgbl. d. V., Nr. 16, S. 2.
[9] ebenda Nr. 16, S. 8 f.
[10] ebenda Nr. 39, S. 1 f.
[11] ebenda Nr. 53, S. 4.
[12] ebenda Nr. 53, S. 5 f.
[13] ebenda Nr. 53, S. 11 f.
[14] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1864, S. 67.
[15] Tgbl. d. V., Nr. 54, S. 10 f.
[16] ebenda Nr. 54, S. 13.
[17] ebenda Nr. 16, S. 9
[18] ebenda Nr. 55, S. 1.
[19] ebenda Nr. 55, S. 8.
[20] ebenda Nr. 55, S. 8 f.
[21] ebenda Nr. 55, S. 8.
[22] ebenda Nr. 55, S. 6.
[23] Blösch: Blösch, S. 177.

3. Teil.

[1] Blösch: Blösch, S. 291.
[2] Dreyer: Gonzenbach, S. 93.

[3] Fischer: Gemeinden, S. 10 f.
[4] ebenda S. 11 f.
[5] ebenda S. 13 f.
[6] Müller: Dorfgespräche, S. 31 f.
[7] Müller: Fragen, S. 18.
[8] Ed. Blösch: Erinnerung an den 25. März, S. 19.
[9] Vaterl., Jg. 1852, Nr. 84.
[10] ebenda Nr. 103.
[11] Vaterl., Jg. 1852, Nr. 104.
[12] Blösch: Denkschrift, S. 58 f.
[13] Wilfried: S. 28 f.
[14] Blösch: Blösch, S. 302.
[15] ebenda S. 303.
[16] ebenda S. 304.
[17] ebenda S. 305.
[18] ebenda S. 307.
[19] ebenda S. 307.
[20] ebenda S. 306, Fußnote.
[21] Wichtigkeit, S. 35.
[22] Vaterl., Jg. 1851, Nr. 209.
[23] Schneider: Geschichte, S. 327.
[24] ebenda S. 327.
[25] A. Ph. von Segesser: Sammlung kleiner Schriften, Bd. 3, S. 12 f.
[26] Blösch: Blösch, S. 320.
[27] Schneider: Geschichte, S. 327.
[28] Blösch: Blösch, S. 310.
[29] ebenda S. 316.
[30] R. Feller: Jakob Stämpfli, S. 11 f.
[31] Bessire: Histoire, S. 362.
[32] Blösch: Blösch, S. 344.
[33] Schneider: Geschichte, S. 329.
[34] Blösch: Blösch, S. 349 f.
[35] B. Z., Jg. 1852, Nr. 9.
[36] Offenherzige Worte.
[37] B. Z., Jg. 1851, Nr. 228.
[38] ebenda Jg. 1851, Nrn. 293, 294, 295.
[39] ebenda Jg. 1851, Nr. 299.
[40] Vaterl., Jg. 1851, Nr. 262.
[41] ebenda Jg. 1841, Nr. 265.
[42] B. Z., Jg. 1851, Nr. 310.
[43] Vaterl., Jg. 1851, Nr. 272.
[44] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1852, S. 34.
[45] ebenda S. 36.
[46] ebenda S. 35 f.
[47] ebenda S. 36 f.
[48] ebenda S. 41.
[49] ebenda S. 51 f.
[50] ebenda S. 50.
[51] ebenda S. 52 f.
[52] ebenda S. 62.
[53] B. Z., Jg. 1852, Nr. 13.
[54] ebenda Nr. 18, Anhang.
[55] Vaterl., Jg. 1852, Nr. 14.
[56] ebenda Nr. 22.
[57] ebenda Nr. 24, Anhang.
[58] ebenda.

[61] Fueter: Schweiz, S. 31.
[62] Ein Wort.
[63] Seeländer Bote, Jg. 1851, Nr. 88.
[64] Vaterl., Jg. 1852, Nr. 89.
[65] Revue, Bd. 17, S. 168.
[66] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1852, S. 41.
[67] Nachmittagsbeilage zum »Intelligenzblatt«, Jg. 1852, Nr. 94.
[68] B. Z., Jg. 1852, Nr. 109.
[69] ebenda Nr. 110.
[70] ebenda Nr. 110.
[71] Vaterl., Jg. 1852, Nr. 97.
[72] B. Z., Jg. 1852, Nr. 9.
[73] Schneider: Geschichte, S. 280.
[74] ebenda S. 278.
[75] Blösch: Blösch, S. 353.
[76] Vaterl., Jg. 1852, Nr. 109.
[77] Uebersetzt und abgedruckt im »Vaterland« 1852, Nr. 99.
[78] Blösch: Blösch, S. 355.
[79] Vaterl., Jg. 1852, Nr. 102.
[80] Dreyer: Gonzenbach, S. 94.

4. Teil.

[1] Vogt: Referendum, S. 8.
[2] Schneider: Geschichte, S. 809.
[3] Fueter: Schweiz, S. 95.
[4] ebenda S. 95.
[5] Dubs: Demokratie, S. 12.
[6] Politisches Handwörterbuch, Bd. 2, S. 209 f. und S. 890.
[7] Dubs: Demokratie, S. 22.
[8] Hilty: Theoretiker, S. 8 f.
[9] Vogt. Referendum, S. 30.
[10] Dunant: Volksgesetzgebung, S. 55.
[11] Dubs: Demokratie, S. 29.
[12] ebenda S. 29.
[13] Hilty: Theoretiker, S. 13.
[14] Geiser: Eisenbahnpolitik, S. 14.
[15] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1861, S. 219 f. Ueber die Diskussion siehe S. 219—262.
[16] B. Z., Jg. 1862, Nr. 97.
[17] Eidg. Z., Jg. 1862, Nr. 114.
[18] Ueber die Aarberger Versammlung siehe Beilage zur Eidg. Z., Jg. 1862, Nr. 117.
[19] Eidg. Z., Jg. 1862, Nr. 112.
[20] ebenda Nr. 111.
[21] ebenda Nr. 105.
[22] B. Z., Jg. 1862, Nr. 111.
[23] Bund, Jg. 1862, Nr. 133.
[24] Eidg. Z., Jg. 1862, Nr. 148.
[25] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1862, S. 189—218.
[26] Vergl. A. Oeri: Der Revisionsgeneral Rolle.
[27] Bund, Jg. 1862, Nr. 217.
[28] ebenda Nr. 276.
[29] ebenda Nr. 276.
[30] Staatsverfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 6. März 1863.
[31] ebenda Nr. 320.
[32] Eidg. Z., Jg. 1862, Nr. 247.
[33] ebenda Nr. 277.

[59] Nr. 87.
[60] Blösch: Blösch, S. 351.
[34] § 85, III der Staatsverfassung vo 1846. »Der neue Kantonsteil behält dem Grundsatz nach seine Gestzgebung und seine besondere Verwaltung im Armenwesen, sowie sein Grundsteuersystem bei. Die vermehrten Ausgaben für das Armenwesen im alten Kantonsteile berühren ihn nicht. — Die Grundsteuer im neuen Kantonsteile wird zu denjenigen Abgaben und Einkünften im alten Kantonsteile, wovon sie den Gegenwert bildet, in das gehörige Verhältnis gesetzt.«
[35] ebenda Jg. 1864, Nr. 25.
[36] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1863, S. 393.
[37] ebenda Jg. 1864, S. 62 (Diskussionen bis S. 86).
[38] Bund, Jg. 1864, Nr. 22.
[39] Eidg. Z., Jg. 1864, Nr. 23.
[40] B. Z., Jg. 1864, Nr. 25.
[41] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1864, S. 62.
[42] ebenda S. 70.
[43] ebenda S. 78.
[44] ebenda S. 79 (Regierungsrat Kummer).
[45] ebenda S. 85 (Großrat Kaiser).
[46] ebenda S. 83.
[47] Vergl. Dreyer: Gonzenbach.
[48] ebenda S. 74.
[49] ebenda S. 81.
[50] B. Z., Jg. 1864, Nr. 36.
[51] Eidg. Z., Jg. 1864, Nr. 35.
[52] ebenda Nr. 152.

5. Teil.

[1] Fleiner: Staatstheorien, S. 3.
[2] Jg. 1865, Nr. 75.
[3] ebenda Nr. 123.
[4] ebenda Nr. 125.
[5] ebenda vergl. die Nrn. des Jg. 1864 123 und folgende
[6] Romang: Oeffnet die Augen im Bernerland! S. 8.
[7] ebenda S. 37 f.
[8] B. Z., Jg. 1865, Nr. 97.
[9] Berner Zustände, S. 6. Abgedruckt aus der Thurgauer Zeitung.
[10] ebenda S. 10 f.
[11] ebenda S. 19.
[12] B. Z., Jg. 1866, Nr. 56.
[13] Bund, Jg. 1866, Nr. 3.
[14] B. Z., Jg. 1865, Nr. 126.
[15] Zur Biographie Brunners vergleiche:
a) Neues Berner Taschenbuch auf das Jahr 1896, S. 285.
b) Chronicon Helveticum 1894, 2. Teil, S. 36 ff.
c) Bund, Jg. 1894, Nrn. 70, 71, 72, 73, 74.
d) Centralblatt des Zofingervereins, Bd. 34, S. 461 ff.
e) Schweizerisches Protestantenblatt, Jg. 1894, S. 93 ff.
f) B. Tgbl. 1894, Nr. 62.
[16] Brunner: Vor den Wahlen, S. 6.
[17] ebenda S. 9.
[18] Erklärung an das Berner Volk. Von einem jurassischen Komitee, S. 1 f. und S. 6.
[20] ebenda S. 20 f.

[21] Wer soll Seckelmeister sein? S. 4.
[22] ebenda S. 14 f.
[23] A. von Tavel: Alexander von Tavel, S. 17.
[24] Ueber Alexander von Tavel außer dem oben angegebenen Werke: Berner Tagblatt 1900, Nr. 429.
[25] Intelligenzbl., Jg. 1866, Nr. 110.
[26] ebenda Nr. 117.
[27] ebenda Nr. 116.
[28] B. Bl., Jg. 1866, Nr. 41.
[29] B. Z., Jg. 1866, Nr. 90.
[30] ebenda Nr. 85.
[31] ebenda Nr. 92.
[32] Intelligenzbl., Jg. 1866, Nr. 128.
[33] B. Z., Jg. 1866, Nr. 120.
[34] ebenda Nr. 102.
[35] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1866, S. 317 ff.
[36] ebenda S. 467 ff.
[37] ebenda Jg. 1867, S. 12. Ueber die Debatte siehe S. 12—124.
[38] ebenda S. 28 ff.
[39] ebenda S. 34.
[40] ebenda S. 38.
[41] ebenda S. 45.
[42] ebenda S. 67.
[43] ebenda S. 70.
[44] ebenda S. 86.
[45] ebenda S. 123.
[46] Schneider: Geschichte, S. 844.
[47] Bund, Jg. 1868, Nr. 10 und 11.
[48] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1867, S. 339.
[49] B. Z., Jg. 1868, Nr. 82.
[50] Ueber die Diskussion siehe Gengel: Erweiterung.
[51] ebenda S. 11.
[52] ebenda S. 13.
[53] ebenda S. 66 f.
[54] Ueber Gengel:
Freier Rätier, Jg. 1905, Nr. 31.
Bündner Kalender, Jg. 1906.
Jules Robbi: Die Standespräsidenten und Vizepräsidenten des Kantons Graubünden. o. O. und Jahr. Dort auch weitere Literatur.
[55] ebenda S. 48 f.
[56] ebenda S. 57.
[57] ebenda S. 60.
[58] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1868, S. 4 f.
[59] ebenda S. 56.
[60] ebenda S. 59.
[61] ebenda S. 60.
[62] ebenda S. 143.
[63] Romang: Aus freiwilligem Exil, S. 3 f.
[64] Bund, Jg. 1868, Nr. 18.
[65] B. Bl., Jg. 1865, Nr. 137.
[66] Ueber Johann Weber:
Berner Tagespost 1878, Nr. 101.
Sonntagsblatt des Bund 1878, S. 401.
Schweizerische Zeitung für das Forstwesen 1878, S. 97.
[67] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1868, S. 368.
[68] Bund, Jg. 1868, Nr. 173.

[69] B. Z., Jg. 1868, Nr. 146.
[70] B. Bl., Jg. 1868, Nr. 205.
[71] Tgbl. d. Gr. R. 1868, S. 374.
[72] ebenda S. 375.
[73] ebenda S. 375.
[74] ebenda S. 380.
[75] Bandelier: Referendum, S. 46.
[76] Ueber die Voten der Jurassier: Tgbl. d. Gr. R., S. 285 und 401 ff.
[77] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1868, S. 397 f.
Ueber die Diskussion siehe S. 380—423.
[78] ebenda S. 381.
[79] ebenda S. 395.
[80] ebenda S. 389.
[81] ebenda S. 382.
[82] ebenda S. 390.
[83] ebenda S. 395.
[84] ebenda S. 396.
[85] ebenda S. 391.
[86] ebenda S. 392.
[87] ebenda S. 394.
[88] ebenda S. 399.
[89] ebenda S. 399 ff.
[90] ebenda S. 404 f.
[91] ebenda S. 410.
[92] ebenda S. 377.
[93] ebenda S. 415.
[94] ebenda S. 418.
[95] ebenda S. 419.
[96] ebenda S. 416.
[97] ebenda S. 422.
[98] ebenda S. 423.
[99] B. Bl., Jg. 1868, Nr. 291.
[100] B. Z., Jg. 1868, Nr. 295.
[101] B. Bl., Jg. 1868, Nr. 298.
[102] Bund, Jg. 1868, Nr. 341.
[103] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1869, S. 127.
[104] ebenda S. 129 ff.
[105] ebenda S. 144.
[106] ebenda S. 151.
[107] ebenda S. 145.
[108] ebenda S. 146 f.
[109] Ueber Karrer: Schweizerischer Handelscourier, Jg. 1886, Nr. 99.
[110] ebenda S. 155.
[111] B. Z., Jg. 1869, Nr. 129.
[112] Bund, Jg. 1869, Nr. 158.
[113] Gesetze, Bd. 1, S. 40 f.
[114] ebenda S. 90 f.
[115] Gesetze, Bd. 6, S. 100 f.
[116] ebenda S. 166 f.
[117] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1869, S. 155 f.
[118] ebenda S. 156.
[119] ebenda S. 156.
[120] ebenda S. 157 f.
[121] ebenda S. 160.
[122] ebenda S. 159.
[123] ebenda S. 159.

[124] ebenda S. 159.
[125] ebenda S. 161 f.
[126] ebenda S. 162.
[127] ebenda S. 164.
[128] Das vollständige Gesetz ist am Schlusse des Kapitels angegeben.
[129] B. Z., Jg. 1869, Nr. 149.
[130] Intelligenzbl., Jg. 1869, Nr. 182.
[131] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1869, S. 339.
[132] Das vollständige Gesetz ist am Schlusse des Kapitels angegeben.
[133] B. Bl., Jg. 1868, Nr. 109.
[134] Vogt: Referendum, S. 31.
[135] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1869, S. 339.

6. Teil.

[1] Einleitung zur Staatsverfassung des Kantons Bern von 1893 in der Ausgabe von 1938, S. 5 f.
[2] Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1864, S. 68.
[3] Berner Tagespost, Jg. 1869, Nr. 255.
[4] Bund, Jg. 1869, Nr. 310.
[5] darüber:
K. Geiser: Vorwort zur Staatsverfassung des Kantons Bern von 1893. Ausgabe 1925 und 1938.
Artikel »Bern» im historisch-biographischen Lexikon.
Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1893.
Bericht der zur Vorberatung einer Verfassungsrevision ernannten Kommission an den Großen Rat des Kantons Bern. In: Tgbl. d. Gr. R., Jg. 1893, Beilage 7.
Jakob Tomaschpolksy: Geschichte der bernischen Staatsverfassung im 19. Jahrhundert. Bern 1922.
[6] Jg. 1869, Nr. 161.

CURRICULUM VITAE.

Ich wurde am 22. Dezember 1915 als Sohn einer Lehrersfamilie in Bern-Bümpliz geboren. Nach der dortigen Primarschule durchlief ich das Progymnasium und die Literaturabteilung des städtischen Gymnasiums, wo ich 1934 die Reifeprüfung bestand. Vor die Berufswahl gestellt, entschloß ich mich für die Lehramtschule der Universität Bern. Nach längeren Aufenthalten in Paris und London zur Erweiterung meiner Sprachkenntnisse erwarb ich mir das bernische Sekundarlehrerpatent.

Spezialstudien in Geschichte und Geographie neben fast ununterbrochenem Schuldienst bildeten meine seitherige Tätigkeit. Im Frühling 1940 wurde ich provisorisch an das Progymnasium Bern gewählt. Zwischenhinein fiel die Mobilisation der schweizerischen Armee, so daß meine Doktorarbeit nur unter großen Schwierigkeiten beendigt werden konnte.

An dieser Stelle möchte ich vor allem Herrn Prof. Dr. Richard Feller für seine vielseitigen Anregungen, Seminare und Vorlesungen meinen Dank aussprechen. Aber auch den Herren Professoren Näf, Kern, Zeller † und Nußbaum verdanke ich ihre ausgezeichnete Arbeit an meiner wissenschaftlichen Bildung.